A 228/274

Ф. Бочковскій.

ОРГАНИЗАЦІЯ
ГОСУДАРСТВЕННАГО КОНТРОЛЯ ВЪ РОССІИ
СРАВНИТЕЛЬНО
СЪ ГОСУДАРСТВАМИ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ.

Удостоено награды золотою медалію въ засѣданіи Юридическаго Факультета Университета Св. Владиміра 13 Декабря 1893 года.

Б И Б Л І О Т Е К А М.П.М.

„Ревизія не меньше, какъ и экономія, а у насъ она только именемъ".

Ук. Императрицы Екатерины I Верховному Тайному Совѣту въ 1727 году.

„Wer sich nicht kontroliren lassen will, der erregt den Verdacht, Misstrauen zu verdienen". Vocke.

С.-Петербургъ.
Типо-Литографія А. Э. Винекк, Екатерингофскій проспектъ д. № 15.
1895.

Дозволено цензурою. СПб. 18 Декабря 1894 г.

1) **Полное Собраніе Законовъ.**

2) **Романовичъ-Славатинскій.** Пособіе для изученія русскаго государственнаго права. 1871 г.

3) **Владимирскій-Будановъ.** Обзоръ исторіи русскаго права.

4) **Щегловъ.** Государственный Совѣтъ въ Россіи, въ особенности въ царствованіи Александра Перваго. Томъ I. Ярославль. 1892 годъ.

5) **Милюковъ.** Государственное хозяйство Россіи въ связи съ реформой Петра Великаго. (Ж. М. Н. П. 1890 г. №№ 9, 10, 11).

6) **Лебедевъ.** Финансовое право. Изд. II. Томъ I. Выпускъ II. 1891 г.

7) **Львовъ.** Курсъ финансоваго права. Казань.

8) **Сидоренко.** Финансовое право. Часть 2-ая. 1887 г.

9) **Всеподданнѣйшій докладъ** Государственнаго Контролера о развитіи и дѣятельности Государственнаго Контроля съ 1855 по 1880 годъ. С.-Петербургъ. 1880 г.

10) **25-лѣтіе преобразованнаго** Государственнаго Контроля. («Счетоводство» 1889. № 7).

11) **Львовъ.** Очеркъ развитія кассовыхъ и контрольныхъ учрежденій въ Россіи за истекшее 25-лѣтіе («Счетоводство» 1889. №№ 12, 14, 15, 17, 18).

12) **Отчеты** Государственнаго Контроля.

13) **Сборникъ** постановленій Совѣта Государственнаго Контроля.

14) **Головачевъ.** Десять лѣтъ реформъ 1861—1871 г. С.-Петербургъ 1872 г.

15) **Юридическій Вѣстникъ** 1869. № 2 и 3.

16) **Вѣстникъ Европы.** Годъ I. Томъ III.

17) **Толстой.** Исторія финансовыхъ учрежденій Россіи. До конца царствованія Екатерины II.

18) **Патлаевскій.** Курсъ финансоваго права. Одесса.

19) **Контрольный Ежегодникъ** на 1893 годъ. III. Циркуляры за 1890—1892 годы. С.-Петербургъ.

20) **Иловайскій.** Краткій учебникъ финансоваго права. Одесса. 1893 г.

21) **Преобразованіе Государственной отчетности:**

I. **По системѣ смѣтъ.** Объяснительная записка. С.-Петербургъ. 1861 года.

22) II. **По устройству кассъ.** Объяснительная записка и проэктъ правилъ. С.-Петербургъ. 1863 г.

III. Приложенія. Часть вторая. С.-Петербургъ. 1863 г.

23) **Блюнчли.** Общее государственное право.

24) **Чичеринъ.** О народномъ представительствѣ. Москва. 1866 г.

25) **Vocke.** Deutsche und englische Finanzverwaltung. Finanz-Archiv. Erster Jahrgang. 1884.

26) **Бунге.** Государственное счетоводство и финансовая отчетность въ Англіи.

27) **Фишель.** Государственный строй Англіи. С.-Петербургъ. 1862 г.

28) **Gneist.** Das englische Verwaltungsrecht.

29) **Bulletin de statistique** et de législation comparée. 1888 г. (pages 214—220). Англія. Ликвидація бюджетовъ.

30) **Franz Taborsky.** Oesterreich. Staats-Rechnungs- und Controll-Dienst. 2 Aufl. 1890.

31) **Татариновъ.** Государственная отчетность въ Австріи.

32) **Пясецкій.** Счетная Палата и система государственной отчетности Италіанскаго Королевства. 1884.

33) **Bulletin de statistique** et de législation comparée 1888. XXIV. О государственной отчетности въ Италіи.

34) **Vocke.** Das italienische Rechnungshofsgesetz. Finanz-Archiv. 1887.

35) **Татариновъ.** Государственная отчетность во Франціи. 2-ое изд. (Кауфманъ). 1884 г.

36) **Bulletin de statistique.** 1888. VII. О преобразованіи государственной отчетности во Франціи.

37) **Татариновъ.** Государственная отчетность въ Бельгіи. 2-ое изд. (Кауфманъ). 1884 г.

38) **Löbe**. Ueber das sächsische Etats-Kassen und Rechnungswesen, mit Einschluss der Staats-Haushaltskontrolle. 1884.

39) **Татариновъ.** Государственная отчетность въ Пруссіи 2-ое изд. (Кауфманъ). 1882 года.

40) **Widenmeyer.** Die württembergische Ober-Rechnungskammer und der bayerische Ober-Rechnungshof. (F.-Archiv 1890 г.).

41) **Eheberg**. Grundriss der Finanzwissenschaft. 1891 г. Переводъ Свирщевскаго.

42) **Löbe**. Die Oberste-Finanzkontrolle in Sachsen. (F.-Archiv 1885 г.).

43) **А. Заблоцкій-Десятовскій**. Финансовое Управленіе и финансы Пруссіи. Томъ I. С.-Петербургъ. 1871 г.

44) **Астафьевъ**. Критическое изслѣдованіе современной системы финансовъ зап. государствъ.

45) **Sturm**. René. Le Budget.

46) **Pay.** Основныя начала финансовой науки пер. пр. Лебедева.

47) **Калачевъ**. О заслугахъ Сперанскаго въ финансовомъ отношеніи.

48) **Петровскій.** О сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго. 1876.

49) **Сборникъ циркуляровъ** по Гос. Контролю.

50) **Сводъ Законовъ.** Томъ I и II.

Государственное хозяйство во всѣхъ его видахъ для исполненія своихъ задачъ почерпаетъ необходимыя средства частью изъ экономическихъ средствъ своихъ подданныхъ, частью изъ своихъ собственныхъ имуществъ и промысловъ, а потому установленіе системы правильнаго финансоваго хозяйства есть задача и цѣль всякаго культурнаго государства; неэкономное расходованіе полученныхъ государствомъ средствъ влечетъ за собой чрезмѣрное отягощеніе налогами частныхъ хозяйствъ; постепенно, подобная финансовая политика уменьшаетъ налогоспособность послѣднихъ, а вмѣстѣ съ этимъ уменьшаются источники и силы, на которыхъ основывается благосостояніе государства. Финансовая политика, такимъ образомъ, имѣетъ громадное вліяніе на внутреннюю и внѣшнюю жизнь государства; прочность и опредѣленность средствъ, правильность и экономія въ добываніи и расходованіи послѣднихъ служитъ вѣрнымъ залогомъ могущества и прогресса

Государств. хозяйство и его значеніе.

Государственное хозяйство сравнительно съ хозяйствами частными и даже съ хозяйствами отдѣльныхъ частныхъ общественныхъ союзовъ слишкомъ велико, кругъ его дѣятельности и задачи весьма разнообразны и обширны, поэтому, если даже частныя хозяйства для правильности своего веденія требуютъ извѣстной системы и стройной организаціи, то, тѣмъ болѣе, государство въ своей хозяйственной дѣятельности стремится къ правильной и цѣлесообразной организаціи финансоваго хозяйства. Государственное хозяйство, почерпая нужныя средства изъ средствъ отдѣльныхъ частныхъ хозяйствъ несетъ на себѣ большую отвѣтственность: неудачная финансовая политика въ состояніи надолго задержать развитіе народнаго благосостоянія. Напротивъ, слѣдуя мудрой финансовой политикѣ, не прибѣгая къ крайнимъ средствамъ,

государство не истощаетъ источниковъ своего могущества и силы. Исторія даетъ намъ много убѣдительныхъ примѣровъ. „Хозяйственная дѣятельность государства, говоритъ профес. Лебедевъ, также подчинена естественнымъ законамъ политической экономіи, какъ и дѣятельность частныхъ лицъ; безнаказанно нарушать эти законы государственная власть не можетъ».

Значеніе финанс. науки.

Наука о финансахъ, изучая способы добыванія и расходованія государственныхъ средствъ, входитъ въ кругъ наукъ государственныхъ; Zachariae назвалъ ее «Die Königin der Staatswissenschaften» и въ самомъ дѣлѣ, если государство слабо въ финансовомъ отношеніи, то такое обстоятельство значительно отражается на внутренней и внѣшней его жизни: съ большимъ трудомъ проводятся въ немъ реформы внутренняго управленія, съ меньшимъ успѣхомъ можетъ оно стремиться къ улучшенію народнаго благосостоянія, не имѣя въ своемъ распоряженіи свободныхъ средствъ; еще больше затрудненій встрѣчаетъ оно со стороны сосѣднихъ вліятельныхъ государствъ: упадокъ политическаго значенія государства есть послѣдствіе разстроенныхъ финансовъ. «Государство бѣдное или съ разстроенными финансами, при всѣхъ своихъ благородныхъ и честныхъ стремленіяхъ, вынуждено оставаться молчаливымъ зрителемъ политическихъ происковъ своихъ болѣе счастливыхъ сосѣдей».

Финансовая наука начала развиваться въ средніе вѣка; причину этого развитія видятъ въ переходѣ отъ натуральнаго хозяйства къ денежному, такъ какъ это обстоятельство дало возможность развиться и усовершенствоваться системамъ правильнаго кассоводства и счетоводства. (Эебергъ, Патлаевскій, Иловайскій).

Въ числѣ вспомогательныхъ дисциплинъ къ финансовой наукѣ [общая исторія, исторія хозяйства, культуры и права, общая статистика, технологія и частная экономика (старая камералистика), политическая ариѳметика] Eheberg указываетъ и государственное счетоводство.

Государств. счетоводство отрасль финанс. науки.

Государственное счетоводство и государственная отчетность, какъ вспомогательныя и, вмѣстѣ съ тѣмъ, весьма важныя отрасли финансовой политики государства, будутъ служить предметомъ дальнѣйшаго изслѣдованія.

Іосифъ Чербони въ своемъ историческомъ изслѣдованіи о счетоводствѣ (Пясецкій) говоритъ, что зачатки его были еще въ древности, лишь только люди сплотились въ болѣе или менѣе обширныя организованныя общества, при чемъ онъ ставитъ въ тѣсную зависимость образъ правленія извѣстнаго общества съ системой его счетоводства; «порядокъ счетоводства зависитъ отъ политическаго режима, испытываетъ его вліяніе и опредѣляетъ его характеръ».

«Счетоводство, говоритъ онъ далѣе, начинаетъ служить уздою для личности лишь тогда, когда въ области экономическихъ интересовъ индивидуальность замѣняется коллективностью». И въ самомъ дѣлѣ, лишь только государство достигаетъ извѣстной степени культурнаго развитія, оно стремится къ точному и правильному разсчету своихъ матеріальныхъ средствъ; нужда общественная является нуждой всякаго члена даннаго общества; всѣ старанія устремлены къ одной цѣли – благу общества; но съ развитіемъ общественной жизни кругъ дѣятельности государства расширяется, задачи его усложняются, является большая потребность въ средствахъ—безъ средствъ нѣтъ удовлетворенія потребностей; — средствами этими являются государственные налоги. «Общественная организація, которая получаетъ налоги съ націи, какъ священный ея вкладъ, чтобы тратить ихъ по мѣрѣ ея нуждъ и согласно ея законамъ, должна быть подчинена непремѣнно дисциплинѣ, которую только одно совершенное счетоводство можетъ ей дать».

Взиманіе, храненіе и расходованіе государственныхъ средствъ находится въ рукахъ государственныхъ чиновниковъ, облеченныхъ финансовой властью; послѣдніе, по свойственной человѣку слабости, могутъ ошибаться; какъ прямое средство избѣжать этихъ ошибокъ, которыя ложились-бы тяжелымъ бременемъ на общее благосостояніе, является государственная отчетность и контроль.

Историческое развитіе государственнаго счетоводства

Принципъ цѣлесообразности государственной отчетности встрѣчается и въ древнемъ государственномъ строѣ.

Въ Спартѣ (по законамъ Ликурга) геронты управляли всей казной государства, а эфорамъ дана была власть контролировать дѣятельность геронтовъ.

Въ Аѳинахъ система финансоваго управленія была проведена съ особенной стройностью. Финансовое управленіе было раздѣлено на три спеціальныя категоріи: 1) собираніе доходовъ, 2) храненіе и 3) отчетность и контроль. —Высшее управленіе финансами было въ рукахъ Совѣта Пятисотъ.

Въ Римѣ — въ періодъ республики — всѣ распорядители кредитовъ какъ въ Римѣ, такъ и въ провинціяхъ были отчетны предъ Сенатомъ; должностное лицо послѣ сложенія съ себя власти отдаетъ весьма строгій отчетъ въ своей дѣятельности. Въ періодъ имперіи — лица, завѣдывавшіе императорской казной давали отчетъ императору и сенату, а правители императорскихъ провинцій были отчетны исключительно предъ императоромъ. Высшій контроль надъ финансовыми операціями былъ въ рукахъ Сената; кромѣ того учреждены были спеціальные контрольные чиновники-легисты.

Эта система, достигшая уже до нѣкоторой степени полноты, не могла затеряться съ паденіемъ Римской Имперіи;— она принята была въ образовавшихся республикахъ—Венеціи, Пизѣ, Генуи и Флоренціи.

Особеннаго развитія счетоводство достигаетъ въ Венеціи: здѣсь появляются усовершенствованныя финансовыя учрежденія, правильный сборъ податей и правильное ихъ распредѣленіе; наконецъ, въ Венеціи впервые былъ введенъ правильный бюджетъ.

Правда, счетоводство не сразу привилось въ средѣ государственнаго хозяйства; прежде всего оно получило большое примѣненіе въ области частныхъ торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ, и лишь потомъ, въ виду доставляемыхъ имъ выгодъ, обратились къ нему и государственные финансовые дѣятели.

Бюджетъ

Что-же касается формъ и тенденцій, какія принималъ государственное счетоводство, то, какъ указалъ Чербони, послѣднія находились подъ режимомъ финансовой политики каждаго государства и потому многократно измѣнялись. Вообще системы счетоводства всѣхъ культурныхъ государствъ стремились къ одной цѣли — предварительному составленію росписи ожидаемыхъ доходовъ и предполагаемыхъ расходовъ, прежде ихъ исполненія, т. е. составленію государственнаго бюджета. Составленіе подобнаго бюджета составляетъ первый

шагъ въ стремленіи къ государственной экономіи и разумной финансовой политикѣ: для составленія бюджета необходимо изучить всѣ условія, отъ которыхъ зависитъ народное благосостояніе, другими словами, необходимо знакомство съ матеріальнымъ богатствомъ страны, способами эксплоатированія послѣдняго; основательное изученіе этихъ предметовъ даетъ возможность судить о налогоспособности страны.

Изученіе народнаго и государственнаго хозяйства служитъ вспомогательнымъ и необходимымъ средствомъ для составленія государственнаго бюджета; главная цѣль составленія послѣдняго заключается въ сопоставленіи получаемыхъ доходовъ съ необходимыми расходами, чтобы избѣжать излишнихъ тратъ, недающихъ производительныхъ результатовъ. Опытъ финансовой политики прежнихъ лѣтъ даетъ немаловажный матеріалъ для направленія ея въ будущемъ; въ этомъ отношеніи необходима помощь со стороны государственнаго контроля: государственный контроль можетъ судить, на сколько полезны и производительны данныя финансовыя мѣры и указывать на неудобства послѣднихъ въ годичныхъ отчетахъ; такія указанія имѣютъ существенную важность для финансовой власти. „Для государства, говоритъ Эеберіъ, бюджетъ имѣетъ еще то значеніе, что каждой отрасли управленія должна быть отведена извѣстная доля расходовъ,... и что эти росписи служатъ также основаніемъ контроля и, вмѣстѣ съ тѣмъ, предположеніемъ матеріальнаго и формальнаго порядка общественнаго хозяйства".

Бюджетная система выработывалась весьма медленно. При Вильгельмѣ Завоевателѣ можно найти въ Англіи нѣчто похожее на составленіе финансовыхъ счетовъ доходовъ и расходовъ; нѣсколько позже то же можно найти и во Франціи. По изслѣдованіямъ Іосифа Чербони—первая Венеція изобрѣла составленіе вѣрнаго и точнаго бюджета, послужившаго образцомъ тѣхъ бюджетовъ, которые практикуются въ настоящее время; Рау-же называетъ основателемъ бюджета Сюлли, который составилъ смѣты въ 1601 году.

Составляемыя финансовыми управленіями смѣты долго облекались тайной, за исключеніемъ Англіи, гдѣ бюджеты утверждались представителями народа, а потому не могли оставаться въ тайнѣ. Принципъ сохраненія въ тайнѣ дохо-

довъ и расходовъ государства, вообще говоря, удерживался въ Европѣ до 19 вѣка; но еще и раньше были попытки со стороны финансовыхъ дѣятелей къ обнародованію бюджета, такъ Неккеръ въ 1781 г. представилъ Людовику XVI Compte rendu ou roi—весьма подробный отчетъ о состояніи финансовъ Франціи; кромѣ того онъ старался доказать, что гласность бюджета поправитъ кредитъ государства. Наконецъ во второй половинѣ 19-го вѣка восторжествовалъ въ Европѣ принципъ гласности и, вмѣстѣ съ тѣмъ, начали вырабатываться системы составленія, обсужденія, утвержденія, исполненія и заключенія бюджета. Гласность бюджета, по мнѣнію Эеберга, гарантируетъ сознательный контроль относительно „насущности или неважности расходовъ".

Чёрнигъ дѣлитъ формы бюджета въ цивилизованныхъ государствахъ Европы на двѣ группы: нѣмецкую и французскую; на первой замѣтно вліяніе переходнаго состоянія отъ прежнихъ патріархальныхъ началъ къ началамъ раціональнымъ; вторая, подъ вліяніемъ революціи, отличается строгой логической послѣдовательностью.

Принципы, на которыхъ основываются бюджетныя системы цивилизованныхъ государствъ—слѣдующіе: 1) объединеніе доходовъ и расходовъ въ одной общей для всѣхъ управленій смѣтѣ; на практикѣ, однако, встрѣчаются отступленія отъ этого принципа: въ Россіи, напримѣръ, лишь недавно отмѣнены отдѣльныя смѣты Закавказья и Туркестанскаго края, а также (въ 60-хъ годахъ) бюджетъ Царства Польскаго, и внесены въ общую государственную роспись; Финляндія-же и донынѣ имѣетъ свой совершенно самостоятельный бюджетъ. То же видимъ и въ Англіи (островъ Менъ, напримѣръ, имѣетъ свой особый бюджетъ). Не вполнѣ примѣнимъ также этотъ принципъ къ бюджетамъ Союзныхъ Государствъ (имперскій бюджетъ); 2) централизація, т. е. требованіе, чтобы смѣты, представляемыя отдѣльными отраслями государственнаго управленія, сосредоточивались въ Министерствѣ Финансовъ; 3) вмѣстѣ со смѣтой управленія должны представлять и необходимые оправдательные документы, — это приноситъ существенную пользу при обсужденіи полезности и настоятельности государственныхъ расходовъ: 4) спеціализація бюджета, т. е. недостатки по одной статьѣ бюджета не могутъ по-

крываться остатками по другой; 5) утвержденный Верховною Властью бюджетъ получаетъ силу закона (loi de finances), дѣйствіе котораго ограничивается опредѣленнымъ срокомъ; 6) при составленіи смѣтъ должны быть указаны—не только чистые доходы, но также и издержки взиманія послѣднихъ, другими словами, требуется брутто-бюджетъ; указанный способъ составленія бюджета даетъ возможность правильно обсудить выгодность или невыгодность данной финансовой политики. На практикѣ проэктъ бюджета проходитъ слѣдующія стадіи: на основаніи всѣхъ представленныхъ смѣтъ, въ Министерствѣ Финансовъ составляется проэктъ бюджета, который, съ заключеніями Государственнаго Контроля, поступаетъ на обсужденіе Палатъ въ западной Европѣ, а въ Россіи черезъ Канцелярію Государственнаго Совѣта въ Департаментъ Государственной Экономіи, а затѣмъ въ Общее Собраніе Государственнаго Совѣта. Послѣ обсужденія проэкта бюджета въ этихъ высшихъ инстанціяхъ, послѣдній представляется на утвержденіе Главы государства и, съ момента утвержденія, получаетъ силу закона.

Указанныя коренныя начала, въ большей или меньшей мѣрѣ входятъ въ основаніе б. системъ всѣхъ цивилизованныхъ государствъ, въ частности же, въ бюджетной системѣ каждаго государства въ отдѣльности можно найти особенности, характеризующія эту послѣднюю.

Отличительной чертой италіанской бюджетной системы служитъ слѣдующее: здѣсь составляется два бюджета:—предварительный и окончательный. Предварительный бюджетъ составляется и обсуждается по указаннымъ общимъ правиламъ; но, имѣя въ виду то обстоятельство, что впослѣдствіи ассигнованные кредиты могутъ оказаться недостаточными, въ предварительномъ бюджетѣ назначается два фонда: 1) резервный — для пополненія недостатковъ и 2) — для расходовъ непредвидѣнныхъ. Изъ указаннаго выше перваго фонда Министръ Финансовъ можетъ пополнять, собственной властью, всѣ недостатки первоначальныхъ ассигнованій, представляя лишь о томъ Парламенту; изъ второго-же фонда производятся выдачи лишь на основаніи королевскихъ декретовъ. Проэктъ предварительнаго бюджета представляется М-омъ Финансовъ въ Парламентъ въ Ноябрѣ года, предшествующаго смѣтному. **Италія.**

(По закону 1883 года бюджетный періодъ начинается съ 1-го Іюля и оканчивается 30-го Іюня). Въ Ноябрѣ смѣтнаго года въ Парламентъ представляется проэктъ окончательнаго бюджета, который заключаетъ въ себѣ: первоначальныя ассигнованія, дополненія къ первоначальнымъ ассигнованіямъ и переносы невыполненныхъ платежей прошлаго года, кромѣ того, общій балансъ бюджета и мѣры, устраняющія дефицитъ, если таковой окажется. Проэктъ окончательнаго бюджета утверждается весь однимъ закономъ. Италіанская бюджетная система, далѣе, допускаетъ льготные сроки, но съ большими гораздо ограниченіями, чѣмъ системы другихъ государствъ (за исключеніемъ Англіи и Голландіи): всѣ доходы, непоступившіе въ данномъ финансовомъ періодѣ, заносятся въ бюджетъ слѣдующаго года подъ рубрикой активныхъ остатковъ (residui attivi), а непроизведенные расходы переносятся тоже въ бюджетъ слѣдующаго года подъ рубрикой пассивныхъ остатковъ (residui passivi) и могутъ быть расходуемы лишь въ теченіи слѣдующаго бюджетнаго періода; по истеченіи же этого періода кредитъ испрашивается вновь — обыкновеннымъ порядкомъ. Ограниченія продолжительности льготныхъ сроковъ по отношенію къ расходамъ имѣетъ въ свою пользу то логическое оправданіе, что если въ теченіи двухъ (или даже одного) смѣтныхъ періодовъ не явилась необходимость произвести требуемый расходъ, то послѣдній несвоевременъ и можетъ быть отложенъ безъ ущерба для финансоваго хозяйства; вообще льготные сроки вносятъ много неудобствъ и замедленій въ государственное счетоводство; противъ нихъ особенно возстаетъ Бунге. Авансовыхъ кредитовъ въ Италіи совсѣмъ нѣтъ. Продолжительный промежутокъ между составленіемъ и началомъ дѣйствія бюджета вполнѣ вознаграждается составленіемъ двухъ бюджетовъ (Пясецкій, Vocke, Бунге).

Пруссія. Прусская бюджетная система отличается особенной стройностью и строгой послѣдовательностью. По мнѣнію Кауфмана способъ составленія бюджета въ Пруссіи составляетъ національную особенность послѣдней. Здѣсь примѣнена система „частныхъ росписаній“: всѣ распорядительныя учрежденія, въ вѣдѣніи которыхъ находятся казенныя суммы, составляютъ частныя росписанія о предстоящихъ доходахъ и расходахъ; подобныя росписанія составляются всѣми указанными учреж-

деніями, начиная съ самыхъ низшихъ инстанцій, и представляются въ подлежащія Министерства; послѣ пересмотра въ послѣднихъ, поступаютъ въ М-во Финансовъ къ 1-му Іюля года, предшествующаго смѣтному. Не смотря на то, что всѣ частныя росписанія уже подробно разсмотрѣны при прохожденіи своемъ изъ низшихъ инстанцій въ высшія, онѣ разсматриваются вторично въ М-вѣ Ф-овъ; чтобы избѣжать чрезмѣрнаго накопленія частныхъ росписаній въ М-вѣ Ф-въ и тѣмъ облегчить трудъ послѣдняго,— все государство раздѣлено на три района, изъ которыхъ каждый долженъ представлять частныя росписанія разъ въ три года, а въ промежуточные два года присылать лишь объявленія о томъ, остается-ли смѣта въ прежнемъ объемѣ, или надо ее дополнить.

Система составленія бюджета въ Пруссіи обратила на себя вниманіе Высшей Коммиссіи, учрежденной 13-го Ноября 1858 года (подъ пред. Гр. Гурьева): послѣдняя со своей стороны поручила Спеціальной Коммиссіи (подъ пред. Татаринова) разсмотрѣніе: „удобно-ли и возможно-ли у насъ введеніе прусскаго порядка составленія смѣтъ черезъ частныя росписанія всѣхъ низшихъ инстанцій, распоряжающихся капиталами. Спеціальная Коммиссія пришла къ тому заключенію, что, такъ какъ хозяйственныя учрежденія Пруссіи самостоятельно распоряжаются суммами, имъ ассигнованными, то они имѣютъ возможность составлять подобныя частныя росписанія; въ Россіи же подобной самостоятельности въ распоряженіи кредитами въ нѣкоторыхъ управленіяхъ (Военное Министерство) нѣтъ, а потому и не всѣ учрежденія могутъ представлять точныя частныя росписанія, но въ тѣхъ учрежденіяхъ, которыя имѣютъ всѣ данныя для составленія частныхъ росписаній, представленіе послѣднихъ въ подлежащіе департаменты принесетъ большую пользу.

Далѣе,—въ Пруссіи принятъ порядокъ разсмотрѣнія смѣты наступающаго года одновременно съ разсмотрѣніемъ отчета за послѣдній заключенный смѣтный періодъ, обревизованнаго Счетной Палатой. Какъ на отличительную черту бюджета Пруссіи можно указать и на то, что для назначенія кредитовъ дополнительныхъ и экстраординарныхъ министры сносятся съ М-мъ Ф-въ и испрашиваютъ разрѣшеніе Короля, помимо Палаты, за исключеніемъ расходовъ, которыхъ нельзя пополнить на-

ходящимися въ распоряженіи казначейства суммами, но необходимо прибѣгнуть къ займамъ; подобные кредиты разрѣшаются Палатами. О всѣхъ сверхсмѣтныхъ кредитахъ Счетная Палата представляетъ Палатамъ отчетъ лишь въ слѣдующемъ году. (Татариновъ, 2-ое изд. (Кауфманъ), Сидоренко, Sturm, Преобразованіе государственной отчетности. I-ая О. З.).

Австро-Венгрія. Для каждой части Австро-Венгріи составляется особая роспись; но кромѣ того имѣется имперскій бюджетъ, кредиты котораго покрываются, сверхъ таможенныхъ доходовъ въ Имперіи, суммами, спеціально назначенными въ обоихъ бюджетахъ (70% изъ бюджета Цислейтаніи и 30% изъ бюджета Транслейтаніи); общеимперскій бюджетъ обсуждается въ делегаціяхъ.

Въ частности, въ Австріи вовсе не допускается перечисленіе невыполненныхъ расходовъ изъ смѣты одного года въ смѣту другого. (Татариновъ, Taborsky, Львовъ, Сидоренко).

Франція. Невыгодную сторону бюджетной системы Франціи и Бельгіи составляетъ слишкомъ продолжительный промежутокъ времени между составленіемъ и началомъ дѣйствія бюджета (въ первой отъ 15—18 мѣсяц., во второй до 10 мѣсяцевъ); кромѣ того, въ бюджетной системѣ Франціи, весьма слабо примѣняется принципъ цѣлесообразности и своевременности расходовъ; при этомъ обнаруживается благоразуміе англійскаго основнаго правила: никакое назначеніе расходовъ не должно происходить помимо предложенія правительства. Это предохраняетъ Англію отъ тѣхъ излишнихъ расходовъ, которые мы видимъ во Франціи, когда по предложенію депутатовъ государственныя средства расходуются въ угоду личнымъ вкусамъ и на мѣстныя цѣли; правительство-же боится противодѣйствовать изъ опасенія лишиться большинства (по курсу, читанному проф. Н. П. Яснопольскимъ $18^{90}/_{91}$ г.).

Англія. Бюджетная система въ Англіи характеризуется существенными особенностями: съ 1787 года бюджетъ Англіи раздѣляется на двѣ части: 1) постоянную (консолидированную) и 2) измѣняющуюся; расходы первой части, какъ неизмѣняющіеся, повторяющіеся изъ года въ годъ, не нуждаются въ ежегодномъ обсужденіи (какъ напр., расходы на содержаніе Королевы, расходы по исполненію принятыхъ уже долговыхъ обязательствъ, и, вообще, всѣ расходы штатные, называя ихъ

русскимъ терминомъ); обсуждается только измѣняющаяся часть. Во время обсужденія бюджета въ комитетахъ, Министръ Финансовъ произноситъ въ Нижней Палатѣ рѣчь, заключающую въ себѣ результаты его финансовой политики и планъ финансоваго хозяйства въ будущемъ [это собственно и называется открытіемъ бюджета (слово бюджетъ происходитъ отъ слова „bulga" — мѣшокъ, въ которомъ Канцлеръ Казначейства (М-ръ Ф-въ) приноситъ въ Парламентъ акты, касающіеся государственной росписи]. Въ концѣ сессіи Парламентъ утверждаетъ Актъ признанія (Appropriation act), содержащій въ себѣ перечень разрѣшенныхъ расходовъ. Въ случаѣ экстраординарнаго кредита, если Парламентъ не засѣдаетъ или расходъ требуетъ тайны, то М-во Ф-въ можетъ пользоваться средствами особаго фонда, „Казеннаго Ящика". Льготные сроки совершенно уничтожены.

Подобную-же бюджетную систему имѣетъ и Голландія.

(Бунге, Vocke, Ernst, Bulletin de statistique 1888, Фицель).

Практиковалась еще въ нѣкоторыхъ государствахъ (особенно мелкихъ) система составленія многолѣтняго бюджета (въ Баваріи на 6 лѣтъ — до 1868 г., въ Вюртембергѣ на 3 года — до 1873 г.); конечно, въ государствахъ съ необширнымъ и несложнымъ хозяйствомъ система эта можетъ быть примѣнена въ крайнемъ случаѣ, въ виду экономіи государственныхъ расходовъ на содержаніе финансовой администраціи; но въ государствахъ обширныхъ, гдѣ финансовое хозяйство отличается свой сложностью и измѣнчивостью, кругъ дѣятельности государства расширяется, новыя явленія въ экономической жизни народа даютъ возможность получать новыя средства и употреблять ихъ на нѣкія общаго благосостоянія, примѣненіе системы многолѣтняго бюджета стѣснило-бы финансовую политику въ ея прогрессивныхъ направленіяхъ; кромѣ того, въ государствахъ конституціонныхъ, какъ справедливо указываютъ, при многолѣтнемъ бюджетѣ вліяніе и высшій финансовый контроль Парламента не могли-бы осуществляться съ полной силой. (Pay, Eheberg).

Государств. кассоводство.

Составленіе бюджета и ликвидація послѣдняго не исчерпываетъ еще всего круга дѣятельности правильнаго финансоваго хозяйства. Если государственная отчетность, согласно мнѣнію проф. Сидоренко, въ обширномъ смыслѣ этого слова

обнимаетъ „всѣ вообще правительственныя дѣйствія, которыя начинаются годичнымъ опредѣленіемъ потребностей государства и средствъ къ ихъ удовлетворенію и оканчиваются повѣркою дѣйствительно совершившагося движенія государственныхъ доходовъ и расходовъ", то система государственныхъ кассъ, какъ центровъ, куда стекаются государственныя средства и затѣмъ, оттуда-же распредѣляются на покрытіе государственныхъ потребностей, составляетъ логическое послѣдствіе системы бюджетной. „Финансовая организація, говоритъ проф. Лебедевъ, далеко не удовлетворяла-бы условіямъ правильнаго хозяйства, если бы не имѣла въ своемъ составѣ особаго механизма для денежнаго движенія".

Назначеніе государственныхъ кассъ двоякое — 1) какъ учрежденій, собирающихъ государственныя средства и производящихъ потомъ выдачи на расходы и 2) какъ учрежденій, ведущихъ записи всѣхъ производимыхъ финансовыхъ операцій и представляющихъ, такимъ образомъ, данныя для ревизіи, инспекціи и контроля. Такимъ образомъ, кромѣ чисто механическихъ дѣйствій (пріемъ и выдача денегъ) въ раціональномъ финансовомъ хозяйствѣ, при дѣйствіи системы закономѣрнаго бюджета, государственнымъ кассамъ поручается значительная часть государственнаго счетоводства. Насколько тѣсно связана дѣятельность государственныхъ кассъ съ общимъ финансовымъ хозяйствомъ и насколько важна ихъ роль въ послѣднемъ, можно судить уже по тому, что кассы называютъ венами и артеріями финансоваго хозяйства: „кассы, счетоводство и контроль составляютъ тотъ механизмъ, которымъ обезпечивается сохранность государственныхъ суммъ и правильность ихъ движенія".

Переходъ государственнаго хозяйства отъ натуральнаго къ денежному заставилъ правительство обратиться къ организаціи правильнаго кассоводства; но система государственныхъ кассъ можетъ получить извѣстную стройность лишь въ связи со стройностью всего финансоваго хозяйства: централизація въ рукахъ финансоваго управленія всѣхъ государственныхъ средствъ и исключительное право распоряженія послѣдними, какъ главный принципъ правильнаго кассоводства, —остался-бы мертвой буквой, если-бы не былъ введенъ закономѣрный бюджетъ, съ его ограниченіями въ отношеніи

распоряженія кредитами; не менѣе важный принципъ правильнаго кассоводства заключающійся въ томъ, чтобы во всякое время можно было обозрѣть состояніе финансоваго хозяйства, т. е. всю сумму поступленій доходовъ, сумму расходовъ, уже произведенныхъ и остатковъ въ наличности, — остался-бы также лишь въ теоріи, если-бы не были примѣнены начала строгой отчетности и контроля.

Исторія даетъ не одинъ примѣръ упадка государственнаго кредита и даже политическаго значенія государства въ силу неправильной и нецѣлесообразной системы кассоваго и счетнаго устройства; „финансовая исторія Франціи въ концѣ прошлаго столѣтія, съ которой такъ тѣсно связана была и политическая судьба этого государства доказываетъ, что отчетное положеніе французскихъ финансовъ наканунѣ революціи заключалось не столько въ бѣдности страны, сколько зависѣло отъ крайняго безпорядка и неизвѣстности о наличности". (Вѣсти. Европы. Томъ III).

Система государственнаго кассоводства, возникнувъ при появленіи денежнаго хозяйства, многократно измѣнялась, находясь подъ вліяніемъ финансовой политики, или, вообще, подъ вліяніемъ политическаго режима, какъ выразился Чербони. Съ развитіемъ финансовой науки, вопросъ объ организаціи учрежденій, завѣдующихъ оборотомъ казенныхъ суммъ, обращалъ на себя вниманіе ученыхъ финансистовъ (напр. Секендорфъ, Юсти, Якобъ и др.); Штейнъ же и Вагнеръ представили уже вполнѣ стройную систему государственнаго кассоводства. Въ развитіи кассоваго строя Лоренцъ Штейнъ отмѣчаетъ четыре эпохи: 1) эпоха родоваго и леннаго быта. Въ періодъ родоваго быта, конечно, не можетъ быть и рѣчи о правильной организаціи кассъ; всѣ доходы поступаютъ въ руки начальника рода и послѣдній не отдаетъ никому отчета въ ихъ употребленіи; въ періодъ-же леннаго быта можно замѣтить уже зачатки кассъ ленныхъ владѣтелей. Вторая эпоха—сословная, съ развитіемъ государственнаго строя, съ его правами и обязанностями, — получаемыя отъ націи средства должны были централизироваться въ рукахъ органовъ финансовой власти; поэтому появляются государственныя центральныя кассы, и—для облегченія плательщиковъ - провинціальныя (областныя кассы—Landeskassen); эпоха эта харак-

теризуется тѣмъ, что всякое учрежденіе, имѣющее въ своемъ распоряженіи какіе-либо доходы, само ихъ собираетъ и расходуетъ на свои нужды, передавая лишь оставшіяся суммы въ центральную кассу. Въ третью эпоху—эпоху абсолютной монархіи, появляется уже болѣе стройная система организаціи государственныхъ кассъ, хотя далеко неудовлетворяющая еще требованіямъ раціональнаго финансоваго хозяйства. Система кассоводства того времени была уже проникнута началомъ, что кассы всего государства составляютъ одно цѣлое: всѣ мѣстныя кассы были тѣсно связаны съ центральной кассой, производили выдачи только по предписаніямъ финансовой власти и передавали въ ея распоряженіе всѣ остатки; но все-таки еще многія управленія сохраняютъ самостоятельность въ правѣ распоряженія въ кассовомъ дѣлѣ.

Только въ половинѣ 18 вѣка начинается новая эпоха въ развитіи кассовой организаціи—централизація всѣхъ государственныхъ средствъ въ рукахъ финансоваго управленія; появляется и систематическое законодательство, обнимающее организацію, кругъ вѣдомства и порядокъ дѣлопроизводства государственныхъ кассъ (впервые въ 1769 г. въ Пруссіи).

Административныя кассы.

Система раздробленности государственныхъ кассъ по отдѣльнымъ вѣдомствамъ (она существовала до начала 19 столѣтія) состояла въ томъ, что отдѣльныя отрасли управленія имѣли свою самостоятельную административную и финансовую организацію. Система эта имѣла весьма много существенныхъ недостатковъ, а именно: нѣкоторыя управленія, имѣя много источниковъ, для увеличенія своихъ средствъ, чрезмѣрно обогащаются, слѣдствіемъ чего является непроизводительная трата государственныхъ средствъ, въ то время, какъ другія отрасли управленія, съ болѣе скудными средствами, нуждаясь въ послѣднихъ, прибѣгаютъ къ займамъ. Каждое управленіе, живя своей отдѣльной финансовой жизнью, не сообразуется съ финансовымъ положеніемъ всего государства, какъ цѣлаго — являются несвоевременныя и нехозяйственныя издержки, нарушающія часто весь ходъ финансовой политики; сосредоточивая, далѣе, въ своихъ рукахъ какъ и административную, такъ и финансовую власть, управленія, конечно, сами себя и контролировали; конечно, при такомъ порядкѣ, не могло быть и рѣчи о примѣненіи началъ строгой отчетности и ревизіи.

И такъ—неравномѣрность выпадающихъ на долю отдѣльныхъ управленій доходовъ, несоотвѣтствіе послѣднихъ съ дѣйствительными нуждами, нехозяйственная трата средствъ, трудность контроля — эти, главнымъ образомъ, недостатки характеризуютъ указанную систему. Въ новѣйшее время она совершенно оставлена, если и остались ничтожные ея остатки, то это можно объяснить лишь силой настоятельной необходимости.

Централизація.

Систему раздробленности государственныхъ кассъ по отдѣльнымъ управленіямъ замѣнила система „единства кассы“— „всѣ кассы представляютъ одно стройное цѣлое“, кассы казны распредѣляются не по отдѣльнымъ отраслямъ управленія, а по мѣстности поступленія доходовъ и производства расходовъ; всѣ кассы въ государствѣ подчинены М-ру Финансовъ; далѣе, кассы доходныя отдѣлены отъ расходныхъ.

Что касается строгаго примѣненія принципа централизаціи въ кассовомъ дѣлѣ, то послѣдній можетъ имѣть мѣсто лишь въ отношеніи производства расходовъ, что же касается полученія доходовъ, то исключительное сосредоточеніе послѣднихъ въ кассахъ М-ва Ф-въ повлекло-бы за собой много неудобствъ, такъ какъ многіе доходы собираются различными органами государственнаго управленія (напр. почтовые, лѣсные, судебные и друг.), и идея централизаціи ничего не теряетъ отъ порученія нѣкоторымъ административнымъ органамъ сбора казенныхъ доходовъ: всѣ полученные доходы передаются въ кассы М-ва Финансовъ, такъ что административные органы играютъ лишь роль посредниковъ между плательщиками и кассами М-ва Ф-въ. Сохранились, правда, еще административныя кассы, производящія платежи изъ спеціальныхъ средствъ Министерствъ.

Согласно принципу, рекомендуемому раціональной теоріей, всѣ кассы по предмету операцій должны дѣлиться на 1) приходныя, получающія и хранящія поступившіе доходы до времени пересылки ихъ въ кассы высшаго порядка; и 2) расходныя, производящія расходы по предписаніямъ распорядителей кредитами.

Вся тяжесть финансоваго (въ данномъ случаѣ кассоваго) управленія при системѣ единства кассы лежитъ на центральномъ органѣ финансоваго управленія: ему необходимо имѣть всегда

точныя свѣдѣнія о наличности кассъ для того, чтобы излишки однѣхъ кассъ переводить въ другія, преимущественно сосѣднія, въ которыхъ наличность не соотвѣтствуетъ расходамъ, возможность быстрыхъ переводовъ составляетъ существенное достоинство системы единства кассы, такъ какъ несовпаденіе сроковъ и мѣста платежей со срокомъ и мѣстомъ полученія доходовъ — явленіе нерѣдкое.

Въ данномъ случаѣ весьма рельефно выступаютъ задачи и цѣль государственнаго счетоводства: чтобы судить о состояніи наличности М. Финансовъ должно имѣть фактическія данныя—этими данными служатъ бухгалтерскіе счеты кассъ; далѣе, чтобы имѣть возможность слѣдить за исполненіемъ бюджета и констатировать правильность и закономѣрность расходовъ, Государственный Контроль тоже руководится данными, почерпнутыми изъ книгъ и документовъ кассъ.

Обнимая собою все государственное хозяйство, гос. счетоводство дѣлится 1) административное и 2) финансовое; первое обнимаетъ хозяйство отдѣльныхъ вѣдомствъ, второе обще-государственное и служитъ основаніемъ для составленія финансоваго отчета объ исполненіи государственной росписи; оно не ограничивается только денежной стороной финансоваго хозяйства, но касается и матеріальной. —

Система „единства кассы" характеризуется, слѣдовательно, чертами совершенно противоположными — экономія, хозяйственность въ расходахъ, правильность распредѣленія гос. средствъ, возможность примѣненія контроля какъ административнаго, такъ и посторонняго, производимаго независимыми отъ даннаго управленія учрежденіями.

Тѣмъ не менѣе, въ системѣ кассъ государственныхъ (распредѣлены-ли онѣ по отдѣльнымъ управленіямъ, или централизированы) кроется весьма существенный недостатокъ: государство получаетъ сравнительно весьма большія суммы доходовъ въ видѣ налоговъ, пошлинъ и другихъ сборовъ; съ развитіемъ денежнаго хозяйства въ гос. казнѣ скопляются значительные капиталы, предназначаемые для расходовъ, но время, когда потребуются эти расходы, рѣдко совпадаетъ со временемъ полученія доходовъ, поэтому государственная казна должна держать въ запасѣ значительныя суммы, остающіяся, такимъ образомъ, мертвыми для народнаго хозяйства. Такое

положеніе дѣла не согласуется съ весьма важнымъ принципомъ финансовой политики—возможно большей экономіи въ отношеніи государственныхъ средствъ; поэтому суммы, получаемыя отъ подданныхъ, должны по возможности скорѣе опять возвращаться въ народное-же хозяйство; но, конечно, при системѣ казенныхъ кассъ эта идея не можетъ быть приведена въ исполненіе съ полнымъ успѣхомъ, такъ какъ нельзя вполнѣ точно пріурочить время полученія доходовъ ко времени платежей. — Чтобы сдѣлать производительными эти, ожидающія, такъ сказать, наступленія въ нихъ надобности, капиталы ихъ передаютъ въ Банкъ на текущій счетъ; но это только первый шагъ къ порученію Банку всѣхъ вообще казначейскихъ обязанностей.

Система порученія банку, съ его филіальными отдѣленіями, всѣхъ казначейскихъ обязанностей имѣетъ много данныхъ, говорящихъ въ ея пользу; примѣромъ служатъ Англія и Бельгія, гдѣ обязанности государственнаго приходо-расходчика возложены на банкъ.

Банкъ—государственный приходо-расходчикъ.

Съ передачей банку не только храненія, но и всѣхъ приходо-расходныхъ государственныхъ операцій нисколько не нарушается принципъ единства кассы: филіальныя его отдѣленія открываются въ мѣстностяхъ, гдѣ прежде были государств. кассы и всѣ государ. средства, такимъ образомъ, централизируются въ центральномъ управленіи банка. Немаловажное также достоинство этой системы заключается и въ томъ, что издержки правительства на содержаніе кассъ остаются въ экономіи, и большая часть исполняемыхъ кассами функцій возлагается на служебный персонаъ банка. Сосредоточеніе въ банкѣ значительныхъ казенныхъ капиталовъ, свободныхъ до времени наступленія платежей, даетъ возможность послѣднему пускать ихъ въ оборотъ, на чемъ, конечно, много выигрываетъ народная промышленность и торговля. (Средняя наличность казенныхъ денегъ въ Англійскомъ Банкѣ составляетъ сумму около 7 мил. ф. ст. Если Банкъ держитъ 40% въ резервѣ, то у него остается 4 мил. ф. ст. казенныхъ денегъ для его кредитныхъ операцій. Лебедевъ). Само государство, наконецъ, выигрываетъ отъ этой передачи, получая % на свои капиталы, (напр. въ Бельгіи). Примѣненіе этой системы возможно, правда, только при развитіи кредитнаго хозяйства.

Какъ въ частномъ прогрессивномъ хозяйствѣ, всѣ усилія устремлены на то, чтобы до возможнаго minimum'а привести сдѣлки на наличныя, и замѣнить эти послѣднія кредитными операціями, такъ и въ хозяйствѣ государственномъ, въ періодъ высокаго экономическаго развитія, цѣль эта можетъ быть достигнута лишь съ передачей банку всѣхъ казначейскихъ обязанностей. Банкъ, какъ учрежденіе близко стоящее къ весьма многимъ частнымъ хозяйствамъ въ государствѣ, можетъ съ большимъ удобствомъ взимать и государственные доходы путемъ лишь сконтрированія (т. е. списывая со счета плательщика на счетъ казны); чеки на банкъ и кредитные банковые билеты получаютъ особенное развитіе, допускаемые и при казенныхъ платежахъ; конечно, чеки и банковые билеты, служащіе платежнымъ средствомъ до своей реализаціи, уменьшаютъ необходимое количество наличныхъ денегъ; распространяя свои филіальныя отдѣленія даже въ отдаленныхъ районахъ государственной территоріи, вмѣстѣ съ исполненіемъ казначейскихъ обязанностей, Банкъ можетъ имѣть также большое вліяніе на упорядоченіе и улучшеніе народнаго кредита, такъ какъ пониженіе средняго % государственнымъ (національнымъ) Банкомъ влечетъ за собой пониженіе % и въ другихъ частныхъ кредитныхъ учрежденіяхъ; однимъ словомъ, выгоды сліянія государственнаго казначейства съ банкомъ—для торговли, промышленности и вообще для всей хозяйственной дѣятельности народонаселенія неисчислимы.

Немаловажны услуги банка, какъ государственнаго приходо-расходчика, собственно и для финансоваго хозяйства; для примѣра могутъ быть указаны кассовые дефициты.

Причина кассовыхъ дефицитовъ заключается въ слѣдующемъ: въ казначействѣ является кратковременный недостатокъ средствъ, потому что они еще не поступили въ кассы, но поступятъ непремѣнно въ теченіи того же финансоваго періода, или скоро послѣ его заключенія; подобные дефициты въ финансовомъ хозяйствѣ—явленіе нерѣдкое; конечно, вмѣсто того, чтобы прибѣгать къ краткосрочнымъ займамъ, оплачивая ихъ высокими процентами, или къ выпуску бумажныхъ денегъ, государство при посредствѣ банка можетъ избѣжать этихъ неэкономныхъ мѣръ.

Англійскій Банкъ.

Закономъ 22 мая 1834 года Англійскій Банкъ былъ оффиціально признанъ въ роли государственнаго приходо-расходчика на слѣдующихъ условіяхъ: 1) всѣ казенные платежи поступаютъ въ банкъ прямо или черезъ собирающія учрежденія; 2) всѣ хранящіеся въ банкѣ капиталы образуютъ одинъ фондъ, но органы управленія ведутъ свои отдѣльные счета, въ томъ числѣ и центральное финансовое управленіе; 3) счета эти представляются Государственному Контролеру; 4) банкъ уполномочивается къ производству платежей особымъ письмомъ (Warrant) Гос. Контролера, основанномъ на подобномъ-же документѣ Министерства Финансовъ, въ свою очередь опирающемся на актъ Парламента; 5) платежи въ банкѣ производятся по ассигновкамъ платящихъ учрежденій, причемъ соотвѣтствующія суммы списываются съ ихъ счета; 6) всѣ вѣдомости производимымъ платежамъ банкъ ежедневно представляетъ Государственному Контролеру, а объ открытыхъ по его распоряженію кредитахъ и сдѣланныхъ платежахъ сообщаетъ еженедѣльно М-ву Финансовъ.

Однако осталось еще много недостатковъ въ такой организаціи; важнѣйшій изъ нихъ — платежныя суммы распредѣлялись между спеціальными расходующими казначействами; это весьма затрудняло ревизію; далѣе, собирающія доходы учрежденія, какъ и прежде, сдавали въ банкъ лишь остатки послѣ произведенныхъ расходовъ. Послѣдующее финансовое законодательство мало-по-малу устраняетъ эти недостатки. Въ 1836 году всѣ платежи централизируются въ учрежденномъ тогда управленіи Главнаго Расходчика, который теперь отъ себя выдаетъ предписанія о производствѣ платежей. Законами 1854 г. и 1866 г. былъ установленъ строгій порядокъ отчетности и контроля: функціи контроля и аудиторіата соединяются подъ управленіемъ одного лица Генеральнаго Контролера; Главный Расходчикъ есть посредникъ, черезъ котораго испрашиваются всѣ кредиты: по требованію послѣдняго М-ръ Финансовъ, съ вѣдома Гос. Контролера, переводитъ на его счетъ суммы со счета Казначейства, а уже самъ онъ, по мѣрѣ требованій, разассигновываетъ ихъ по вѣдомствамъ, т. е. переводитъ на счета Министерствъ. Министръ Ф-въ и Генеральный Контролеръ имѣютъ ежедневно точныя свѣдѣнія о движеніи и наличности казенныхъ суммъ изъ вѣдомостей,

представляемыхъ Банкомъ и Гл. Расходчикомъ. (Бунге, Vocke, Лебедевъ).

Національный Банкъ въ Бельгіи.

Въ Бельгіи тоже возложены на банкъ казначейскія обязанности. Еще въ 1815 году кассовое дѣло поручено было Обществу Поощренія Промышленности; когда-же въ 1830 году былъ введенъ новый порядокъ контроля, Общество отказалось подчиниться ему и сложило съ себя обязанность. Закономъ 5 мая 1850 года былъ учрежденъ Бельгійскій Національный Банкъ и на него были возложены обязанности гос. приходо-расходчика. Сначала въ Бельгіи, какъ и въ Англіи, банкъ безвозмездно пользовался казенными суммами (по зак. 10 мая 1850 г.), но въ 1872 году правительство выговорило въ свою пользу болѣе выгодныя условія: Банкъ принялъ на себя всѣ расходы по личному составу его и его отдѣленій; всѣ расходы по движенію и перемѣщенію суммъ; ежегодно онъ вноситъ на содержаніе агентовъ казначейства 175 тысячъ фр-овъ, выплачиваетъ правительству $^1/_4$ часть чистой прибыли, превышающей 6% на складочный капиталъ; если полугодовой оборотъ банка превышаетъ 275 мил. фр., то правительство получаетъ за это полугодіе $^1/_4$% съ излишка надъ предѣльной суммой. Если Англія и не находится въ такихъ выгодныхъ условіяхъ по отношенію къ своему банку, то „этотъ ущербъ казны, какъ говоритъ проф. Лебедевъ, съ лихвою возвращается пользою, приносимою ея деньгами народному хозяйству".

Кромѣ чисто казначейскихъ обязанностей, Бельгійскій Національный Банкъ хранитъ процентныя казенныя бумаги; ему-же поручено погашеніе гос. долговъ, залоги, депозиты, обращеніе безъимянныхъ облигацій государств. долга на имянныя, и наоборотъ и производство заграничныхъ платежей. Занимаясь всѣми этими операціями, банкъ, на сколько это совмѣстно съ природой акціонерной компаніи, является подотчетнымъ агентомъ финансоваго управленія. Счетоводство находится подъ контролемъ М-ва Ф-въ и Счетной Палаты; послѣднее отличается своей простотой: для записи доходовъ — „Приходной Журналъ", а для расходовъ—Расходный; отчеты банкъ представляетъ въ М-во Ф-въ и Сч. Палату: они тоже весьма несложны — содержатъ только итоги Приходнаго и Расходнаго Журналовъ. Наблюденіе за дѣйствіями банка, какъ

гос. приходо-расходчика возложена на департаментъ Казначейства при центральномъ финансовомъ управленіи и на мѣстныхъ агентовъ казначейства.

Въ другихъ государствахъ на банкъ не возлагаютъ казначейскихъ обязанностей, хотя часто прибѣгаютъ къ его услугамъ, особенно для переводныхъ операцій и храненія свободныхъ казенныхъ суммъ.

Въ болѣе тѣсномъ отношеніи къ финансовому управленію поставленъ закономъ 1875 года Германскій Имперскій Банкъ: въ немъ есть счета Имперіи и членовъ Союза; на него возложены обязанности кассира Имперіи, завѣдываніе имперскими капиталами, производство платежей и веденіе счетоводства; но банкъ не обязанъ пополнять кассовые дефициты изъ своихъ капиталовъ, не платитъ онъ и % на находящіеся въ его распоряженіи казенные капиталы, наконецъ, во всякое время онъ можетъ отказаться отъ кассирскихъ обязанностей; конечно, и члены Союза во всякое время могутъ взять изъ банка свои капиталы и этимъ прекратить съ послѣднимъ всякія сношенія.

Нѣкоторое участіе въ кассовомъ дѣлѣ дано Государственному Банку и въ Россіи; именно, кромѣ переводовъ свободныхъ остатковъ изъ губернскихъ казначействъ въ Петербургъ на текущій счетъ Департамента Гос. Казначейства, Гос. Банкъ и его филіальныя учрежденія непосредственно получаютъ и выплачиваютъ нѣкоторыя суммы за счетъ Гос. Казначейства, напр. платежи по государственнымъ долгамъ и по другимъ болѣе крупнымъ государственнымъ операціямъ.

Въ Пруссіи пользуются услугами банка для переводовъ суммъ по мѣстностямъ. [Татариновъ (изд. И Кауфмана), Löbe, Лебедевъ, Иловайскій, Заблоцкій-Десятовскій].

Въ С. А. С. Штатахъ казначейскія обязанности тоже были возложены на Банкъ Союза, и, съ упраздненіемъ его въ 1837 году, на частные банки до 1846 года; затѣмъ была принята система казенныхъ кассъ.

Принципы единства кассы

За исключеніемъ Англіи и Бельгіи, во всѣхъ культурныхъ государствахъ примѣняется система „единства кассы", имѣющая въ основаніи слѣдующіе принципы: 1) „единство кассы", т. е. сосредоточеніе въ М-вѣ Финансовъ всѣхъ госуд. средствъ; послѣднее, т. е. М-во Ф-въ, въ свою очередь, удовлетворяетъ

непосредственно всѣхъ кредиторовъ казны: прочія вѣдомства не имѣютъ у себя никакихъ казенныхъ суммъ, кромѣ незначительныхъ авансовъ на мелкіе расходы, при чемъ новый авансъ можетъ быть полученъ лишь послѣ представленія отчета въ израсходованіи прежняго: послѣднее весьма важно, такъ какъ накопленіе авансовыхъ суммъ въ какомъ-либо вѣдомствѣ противорѣчило-бы указанному принципу; 2) кассы доходныя, по предмету дѣйствій, отдѣлены отъ кассъ расходныхъ: т. е. кассы, получающія доходы не уполномочены за свой счетъ производить никакихъ выдачъ (за исключеніемъ издержекъ взиманія); собранные доходы пересылаютъ въ кассы провинціальныя (губернскія) и уже оттуда, послѣ удовлетворенія мѣстныхъ расходовъ, остатки пересылаются въ центральную кассу (столичную). Часто для облегченія кредиторовъ казны и скорости платежей, доходныя кассы производятъ платежи, но лишь по предписаніямъ кассъ расходныхъ и за счетъ этихъ послѣднихъ; 3) расходы производятъ лишь кассы провинціальныя (губернскія) по ассигновкамъ Министровъ или уполномоченныхъ ими агентовъ, основаннымъ на документахъ, оправдывающихъ законность требованій; документы эти служатъ данными для ревизіи какъ распорядителей, такъ и исполнителей. Для предварительной повѣрки правильности и законности требовательной ассигновки въ Пруссіи и Австріи въ самомъ учрежденіи кассы есть особый, кромѣ кассира, чиновникъ-контролеръ, который, какъ и кассиръ, ведетъ запись поступленій и выдачъ. Въ Бельгіи и Италіи предварительный контроль возложенъ на Счетную Палату, а во Франціи въ провинціальныхъ кассахъ спеціальныхъ контролеровъ нѣтъ, но обязанности послѣднихъ возлагаются на департаментскихъ расходчиковъ; въ центральной-же кассѣ, контролеры составляютъ особое учрежденіе, зависимое отъ М-ва Финансовъ.

Съ особенной стройностью система „единства кассы“ проведена во Франціи; напротивъ, въ Пруссіи система эта имѣетъ нѣкоторыя особенности; кассовый строй въ Пруссіи въ нынѣшнемъ его видѣ былъ установленъ въ 1828 году; идея единства кассы осуществлена далеко не вполнѣ, а лишь въ той мѣрѣ, въ какой для государственнаго хозяйства имѣетъ интересъ централизація наличныхъ суммъ. На ряду съ един-

ствомъ кассы существуютъ и кассы административныя и предметныя, такъ что въ Пруссіи нѣтъ единства кассы въ смыслѣ управленія кассами. [Татариновъ (Кауфманъ), Taborsky, Лебедевъ, Сидоренко, Патлаевскій].

Государственное счетоводство въ культурныхъ государствахъ ведется по двумъ системамъ — простой (камеральной) бухгалтеріи и двойной (италіанской); отличіе между ними заключается въ томъ, что по первой системѣ всѣ счеты относятся къ одному лицу — кассѣ; по второй — всѣ счеты выражаютъ отношеніе между двумя лицами - кредиторомъ (правая сторона) и дебиторомъ (лѣвая); система двойной бухгалтеріи болѣе пригодна для коммерческихъ операцій, въ которыхъ являются всегда отношенія между двумя лицами, въ государственныхъ-же финансовыхъ операціяхъ подобное соотношеніе бываетъ не всегда, такъ что нерѣдко приходится прибѣгать къ фикціи. Система двойной бухгалтеріи примѣняется къ государственному счетоводству, главнымъ образомъ, въ Италіи, Франціи, Англіи и Бельгіи; система-же камеральной—въ Россіи, Германіи и Австріи. Государств. счетоводство.

Какъ прежде было указано, государственная отчетность „заключается повѣркой дѣйствительно совершившагося движенія государственныхъ доходовъ и расходовъ“; такъ что система законномѣрнаго контроля составляетъ необходимое дополненіе къ указаннымъ системамъ—бюджетной и кассовой, составляетъ логическое ихъ слѣдствіе. Государств. отчетность и контроль.

Проф. Лебедевъ говоритъ: „для обезпеченія цѣлости казенной и общественной собственности, для наблюденія за правильностью дѣйствія кассъ и распорядителей, за всѣмъ движеніемъ финансоваго хозяйства вообще, въ согласованіи его съ указаніями бюджета, необходимо существованіе самостоятельнаго контроля; словомъ — задача контроля—слѣдить, чтобы доходы правильно поступали и расходы правильно-бы производились.

Поэтому правильное финансовое хозяйство тѣсно связано съ всесторонним законномѣрнымъ контролемъ, но и наоборотъ, подобный контроль можетъ быть примѣнимъ лишь при правильномъ раціональномъ хозяйствѣ. Такой тѣсной зависимостью и объясняется причина, почему государственный контроль въ своемъ историческомъ развитіи такъ часто из-

мѣнялся, въ связи съ измѣненіями организаціи финансоваго управленія.

Въ хорошо и правильно организованномъ финансовомъ хозяйствѣ задачи контроля весьма обширны и разнообразны; различаютъ: 1) кассовой контроль 2) административный и 3) государственный. 1) Кассовой контроль имѣетъ своимъ предметомъ ревизію пріема и выдачи кассами казенныхъ денегъ; онъ направленъ, слѣдовательно, противъ дѣятельности кассъ; 2) административный контроль имѣетъ предметомъ надзоръ за соблюденіемъ законовъ при опредѣленіи доходовъ и расходовъ, а также за соблюденіемъ бюджетнаго закона; контроль этотъ направленъ противъ административныхъ властей; 3) государственный контроль имѣетъ въ виду всю финансовую политику государства, вообще, и въ ея отдѣльныхъ вѣтвяхъ, въ частности; контроль этотъ направленъ противъ министровъ.

При своемъ первоначальномъ появленіи Государственный Контроль, по мнѣнію Л. Штейна, слѣдилъ за правильностью полученія государственныхъ доходовъ и производство расходовъ, но такъ какъ финансовое хозяйство при первоначальномъ своемъ развитіи не имѣло еще твердыхъ основаній и строгой регламентаціи, то Государственный Контроль ограничивался только сличеніемъ счетовъ и наблюденіемъ за дѣятельностью гос. кассъ (контроль счетный и кассовой). Введеніе системы составленія предварительнаго бюджета, какъ періодическаго хозяйственнаго закона о годичныхъ доходахъ и расходахъ, законодательнымъ путемъ, стремленіе къ его обнародованію произвело переворотъ во всей вообще финансовой политикѣ; конечно, не менѣе отразилось введеніе этой системы и на организаціи и направленіи дѣятельности Гос. Контроля, ибо бюджетомъ гарантируется сознательный контроль относительно насущности или несвоевременности расходовъ. При прежнемъ порядкѣ финансоваго управленія ревизія поручалась, по большей части, самимъ-же распорядительнымъ учрежденіямъ, — теперь, при системѣ законнаго бюджета, подобный порядокъ долженъ былъ измѣниться, — ревизія поручается отдѣльному самостоятельно дѣйствующему учрежденію. Кромѣ обязанности слѣдить за тождественностью счетовъ и записей распорядителей и кассъ, присоединяется

еще обязанность—слѣдить за правильнымъ теченіемъ финансоваго хозяйства, обнаруживать отступленія отъ установленнаго закономъ бюджета и оцѣнивать все вообще гос. хозяйство съ экономической стороны. Правда, такое преобразованіе гос. контроля произошло не вдругъ; прежде чѣмъ принять современную стройную организацію, онъ многократно реформировался—то находился въ зависимости отъ финансовой власти и дѣйствовалъ какъ органъ послѣдней, то получалъ полную самостоятельность и независимость.

При своемъ развитіи Гос. Контроль встрѣчалъ всегда препятствія со стороны правительства. Въ учрежденіи гос. контроля весьма ошибочно усматриваютъ признакъ недовѣрія къ Министрамъ. Противъ подобнаго мнѣнія возражаетъ Vocke: „кто не хочетъ позволить себя контролировать, тотъ порождаетъ мысль, что заслуживаетъ подозрѣнія". Если ревизія служитъ признакомъ недовѣрія, то все счетоводство и отчетность какъ въ государственномъ, такъ и въ частномъ хозяйствѣ должны быть обидны для управляющихъ органовъ; напротивъ, ревизія оборотовъ государственныхъ средствъ есть нравственное требованіе, вытекающее изъ идеи самого государства, какъ хозяйства отвѣтственнаго за цѣлесообразное и экономное расходованіе средствъ, доставляемыхъ подданными; совершенно безцѣльно и безполезно было-бы веденіе строгаго счетоводства, если-бы послѣднее не служило объясненіемъ поступковъ распорядителей по отношенію къ расходованію гос. средствъ и этимъ не служило-бы для цѣлей ревизіи. Если счетоводство есть послѣдствіе управленія, то ревизія—послѣдствіе счетоводства.

Препятствія со стороны правительства имѣли еще и слѣдующую причину: съ передачей ревизіи въ руки самостоятельнаго и независимаго учрежденія, правительство опасалось лишиться своей власти непосредственнаго постояннаго наблюденія надъ дѣятельностью отчетныхъ органовъ. Такая мысль не можетъ быть признана правильной: во-первыхъ потому, что сторонній контроль нисколько не мѣшаетъ администраціи имѣть свой собственный контроль, и во-вторыхъ, сторонній контроль не только не лишаетъ администрацію власти, но даже увеличиваетъ послѣднюю, указывая, гдѣ, именно, она должна быть примѣнена съ особенной силой;

гос. контроль нисколько не стѣсняетъ свободы дѣйствій правительства, конечно, если дѣятельность послѣдняго согласуется съ закономъ; наконецъ, гос. контроль идетъ рука объ руку съ правительствомъ, преслѣдуя тѣ-же цѣли и задачи—правильность веденія государственнаго хозяйства и вытекающее изъ него благосостояніе государства. Въ протестѣ со стороны Гос. Контроля противъ распоряженія Министра не слѣдуетъ видѣть стремленія къ ограниченію власти послѣдняго, а лишь указаніе, что подобное распоряженіе не согласуется съ закономъ, который одинаково святъ какъ для гос. контроля, такъ и для Министровъ. Въ пользу сторонняго независимаго контроля говоритъ и опытъ прежнихъ лѣтъ, когда вѣдомства ревизовали сами себя. „Ревизія, которая зависитъ отъ того, кто руководитъ управленіемъ, не заслуживаетъ названія ревизіи", говоритъ Löbe. Положеніе гос. контроля лишь тогда нормально и цѣлесообразно, когда онъ организованъ, какъ независимое учрежденіе; онъ можетъ стоять лишь подъ абстрактной властью, а именно: въ абсолютныхъ монархіяхъ — подъ властью монарха, а конституціонныхъ—подъ властью закона.

Примѣромъ такихъ усилій со стороны администраціи къ ограниченію самостоятельности и независимости гос. контроля можетъ служить исторія развитія гос. контроля въ Австріи. Еще въ 1761 году Марія-Терезія учредила Счетную Палату и надѣлила ее обширными правами въ области контроля всего финансоваго управленія; всѣ счетныя части отдѣльныхъ вѣдомствъ перешли въ непосредственное завѣдываніе Сч. Палаты, особенно-же былъ расширенъ предварительный контроль; но стараніями администраціи, стѣсняемой предварительнымъ контролемъ, послѣдній уже въ 1768 году былъ значительно ограниченъ, а въ 1773 году Счетная Палата потеряла свои права и была подчинена М-ву Финансовъ. Въ 1774 году Сч. Палата была опять возстановлена, какъ самостоятельное и независимое учрежденіе, хотя съ большими ограниченіями своихъ правъ, и то не надолго: въ 1792 году Сч. Палата была закрыта, и всю счетную часть администрація подчинила себѣ, а контроль перешелъ въ государ. совѣтъ. Въ 1794 году была опять возстановлена Сч. Палата, съ широкими контрольными и счетными правами, въ непосред-

ственномъ подчиненіи Императору; но и это учрежденіе удержало свои права лишь до 1802 г., когда администрація опять подчинила себѣ всю счетную часть. Лишь въ 1805 г. учреждена была Высшая Сч. Палата (General-Rechnungs-Directorium), непосредственно подчиненная Императору, и которая не подвергалась уже такимъ частымъ и радикальнымъ преобразованіямъ.

Если ревизія результатовъ хозяйственной дѣятельности, выразившихся въ счетахъ и отчетахъ, при посредствѣ независимыхъ отъ управленія органовъ, находитъ примѣненіе въ хозяйствахъ общественныхъ союзовъ, и даже въ частныхъ, сравнительно мелкихъ, хозяйствахъ, то тѣмъ болѣе въ такомъ крупномъ хозяйствѣ, какъ государственное, отчетность и контроль не только желательны и полезны, но даже необходимы.

Въ новѣйшее время всѣ цивилизованныя государства признали справедливость указанной выше мысли, и въ организаціи гос. контроля стали придерживаться принципа — независимости гос. контроля отъ администраціи; хотя не вездѣ еще принципъ этотъ проведенъ съ одинаковой полнотой.

Неосновательно также мнѣніе, что законномѣрный контроль есть послѣдствіе парламентарнаго образа правленія и имъ обусловливается. „Правительство не только выслушиваетъ мнѣніе, когда ему угодно, но и должно съ нимъ сообразоваться, говоритъ Чичеринъ, этимъ только способомъ установливается дѣйствительный контроль надъ государственнымъ управленіемъ“; но далѣе самъ Чичеринъ смягчаетъ высказанное положеніе. „Было-бы несправедливо утверждать, что въ представительныхъ государствахъ финансы всегда въ лучшемъ порядкѣ, нежели въ самодержавныхъ; можно привести не одинъ примѣръ неограниченнаго правительства, умѣющаго вести свои дѣла, и представительныхъ собраній, которыя ихъ разстраиваютъ“. Конечно, контроль надъ дѣйствіями правительства составляетъ самую существенную часть конституціоннаго права; но, вмѣстѣ съ тѣмъ, еще нельзя обусловливать самой идеи существованія и цѣлесообразности государственнаго контроля парламентскимъ образомъ правленія, судомъ гласности и общественнымъ мнѣніемъ, а такого мнѣнія, вмѣстѣ съ другими, придерживался и Министръ Государств.

Имущественъ Муравьевъ, когда въ 1858 году, при обсужденіи возможныхъ реформъ гос. контроля въ Россіи, выразилъ сомнѣніе о возможности, примѣненія въ Россіи раціональныхъ началъ, выработанныхъ въ государствахъ З. Европы, такъ какъ строгій и независимый контроль есть послѣдствіе коренныхъ началъ государственнаго устройства. Гос. контроль, по его мнѣнію, образовался въ З. Европѣ подъ вліяніемъ суда гласности и представительнаго образа правленія. „Гласность, возразила на это Коммисія, представляетъ собою особый видъ контроля, существующій внѣ установленныхъ контрольныхъ учрежденій, и тамъ, гдѣ гласность законодательной власти и общественнаго мнѣнія развита не вполнѣ, самостоятельное контрольное учрежденіе является еще болѣе необходимымъ, служа въ извѣстной степени замѣною контроля общественнаго мнѣнія". Противъ этого мнѣнія возражаетъ и Vocke. Абсолютная власть, говоритъ онъ, имѣетъ такой-же интересъ въ справедливомъ распоряженіи государственныхъ средствъ, какъ и конституціонная. Прусскій абсолютизмъ, прибавляетъ онъ, какъ и французскій цезаризмъ установили учрежденія для ревизіи дѣятельности администраціи. Исторія развитія гос. контроля обнаруживаетъ также противоположное явленіе: не только гос. контроль не обусловливается парламентарнымъ образомъ правленія, но напротивъ первыя ревизіонныя учрежденія, надѣленныя полными и обширными контрольными и счетными правами, были созданы абсолютной властью, напр. въ Пруссіи, Франціи, Саксоніи и др.; такъ что весьма основательно положеніе Vocke: „Absolutismus ist der Unabhängigkeit der obersten Revisionsbehörde günstiger als der Parlamentarismus". Независимость ревизіонныхъ учежденій въ указанныхъ государствахъ была гораздо полнѣе, чѣмъ въ государствахъ представительныхъ, такъ какъ въ послѣднихъ гос. контроль находился въ большой сравнительно зависимости, напр. въ Бельгіи отъ камеръ, а въ Англіи даже отъ Министерствъ.

Изъ этого уже можно заключить, что образъ правленія не играетъ, въ данномъ случаѣ, такой рѣшающей роли.

Взглядъ-же на введеніе закономѣрнаго государст. контроля, какъ на стремленіе ограничить власть и права короны, совсѣмъ не выдерживаетъ критики, такъ какъ исторія даетъ примѣры,

что сами короли учреждають высшія ревизіонныя учрежденія и стараются, не смотря на сопротивленія администраціи, расширить права послѣднихъ (напр. Франція, Пруссія, Австрія, Вюртембергъ). „Кто стоитъ за зависимость Сч. Палаты, тотъ стоитъ не за права короны, но за преобладаніе бюрократіи". (Löbe).

Историческое развитіе.

Относительно развитія и организаціи гос. контроля у народовъ древнѣйшихъ нѣтъ положительныхъ указаній; но у Грековъ, а въ особенности у Римлянъ, когда финансовое хозяйство получило до нѣкоторой степени стройную организацію, государственный контроль нашелъ себѣ примѣненіе. У Римлянъ находимъ уже tabuli dati et accepti, представляемыя на ревизію сенату и народному собранію: въ періодъ консульства были установлены контрольные магистраты—цензоры, а въ періодъ императорскій—comes sacrarum lagitionum и comes rerum privatarum. Съ паденіемъ значенія сената, гос. контроль, принадлежавшій послѣднему, какъ высшему государственному учрежденію, постепенно приходитъ въ руки чиновниковъ, непосредственно подчиненныхъ императору, даже представленіе финансовыхъ отчетовъ сенату при Калигулѣ было прекращено. Въ Греціи сенатъ былъ отчетнымъ органомъ предъ народнымъ собраніемъ; счетоводство было поручено антиграфамъ и эпиграфамъ, а контроль логистамъ. Начала счетнаго и контрольнаго дѣла, выработанныя Римлянами были приняты въ республикахъ Венеціянской, Флорентинской, Генуэзской и Пизанской.

Государственная отчетность и контроль получили особенное развитіе у Норманновъ; у нихъ первыхъ появились контрольныя учрежденія со строго опредѣленными задачами и кругомъ дѣятельности. По образцу учрежденій нормандскихъ образовались отчетность и контроль въ Италіи, Англіи и Франціи, а затѣмъ и въ другихъ государствахъ Европы. Учрежденія эти, счетныя и контрольныя, конечно, со значительными измѣненіями въ ихъ первоначальной организаціи, существуютъ и теперь. (Пясецкій, Чербони, Bulletin de statistique, Лебедевъ).

Задачи гос. контроля.

Государственный контроль, какъ выше было указано, въ своей дѣятельности проходитъ три существенныхъ момента: 1) повѣрка дѣятельности кассъ, ихъ счетовъ и наличности,

т. е. контроль отдѣльныхъ актовъ счетоводства въ теченіи ограничиваемаго бюджетомъ періода, къ этому также относится сличеніе счетовъ кассъ со счетами спеціальныхъ распорядительныхъ учрежденій (Rechnungskontrolle): 2) повѣрка дѣйствій распорядителей со стороны права ихъ на производство расходовъ, соблюденіе ими нормъ, указанныхъ бюджетомъ, а также сличеніе счетовъ среднихъ административныхъ учрежденій со счетами центральныхъ (Verwaltungskontrolle); наконецъ, повѣрка всего хода финансоваго хозяйства съ экономической стороны (Verfassungskontrolle). Такимъ образомъ дѣятельность государственнаго контроля начинается съ момента утвержденія и начала дѣйствія бюджета, поступаетъ по мѣрѣ исполненія послѣдняго и заканчивается съ моментомъ его заключенія. Бюджетъ есть законъ, слѣдовательно гос. контроль, отъ начала до конца слѣдящій за точнымъ его исполненіемъ, есть непосредственный органъ власти, утверждающей бюджетъ, т. е. законодательной (Короны, Парламента); а потому подчиненіе гос. контроля администраціи противно самой идеѣ послѣдняго.

Согласно своимъ задачамъ и цѣли государственный контроль долженъ быть совершенно самостоятельнымъ, независимымъ отъ контролируемыхъ вѣдомствъ, стороннимъ учрежденіемъ, чтобы его критическая дѣятельность не стѣснялась никакимъ посторонннимъ вліяніемъ; кромѣ того онъ долженъ быть надѣленъ правами, и даже, въ нѣкоторой степени, властью требовать отъ отчетныхъ вѣдомствъ представленія объясненій, счетовъ и документовъ, оправдывающихъ ихъ хозяйственныя распоряженія. „Если высшее ревизіонное мѣсто не внушаетъ уваженія ни своимъ высокимъ положеніемъ, ни своей независимостью, точно также, если не имѣютъ значенія въ силу своего ранга, власти и независимости своихъ членовъ, и учрежденія, подлежащія его контролю, смотрятъ на него, нѣкоторымъ образомъ, съ пренебреженіемъ, то оно не можетъ исполнить съ должнымъ успѣхомъ тѣхъ задачъ, которыя на него возлагаются; дѣятельность его, въ такомъ случаѣ, — по меньшей мѣрѣ — малоцѣнна". (Wedenmeyer — мнѣніе Vocke).

Практика цивилизованныхъ государствъ еще болѣе расширяетъ права гос. контроля. Кромѣ чисто контрольныхъ

обязанностей на государственный контроль возлагаются еще обязанности: административныя (въ Австріи)—управленіе государственнымъ счетоводствомъ; судебныя (въ Италіи, Бельгіи и отчасти во Франціи)—судъ надъ отчетными лицами; политическія и конституціонныя—право давать свои заключенія о ходѣ финансоваго хозяйства и право представлять проэкты измѣненій и дополненій въ области финансоваго законодательства (особенно въ Италіи, затѣмъ въ Бельгіи и Россіи).

Ревизія касается финансоваго хозяйства съ двухъ сторонъ: 1) повѣрка и сличеніе счетовъ и записей исполнителей съ распоряженіями распорядительныхъ органовъ, 2) повѣрка распоряженій распорядительныхъ органовъ въ отношеніи согласія ихъ съ бюджетомъ и дѣйствующими законами, въ первомъ случаѣ ревизуются исполнители (кассиры, бухгалтеры), во второмъ—распорядители (министры или уполномоченные ими агенты).

Централизація ревизіи.

Достоинство ревизіи зависитъ, безъ сомнѣнія, отъ ея полноты: т. е. если она начинается отъ самыхъ низшихъ исполнителей и распорядителей, такъ что вся финансовая операція контролируется сторонним органомъ съ момента ея возникновенія до момента заключенія; но подобная полная ревизія, не смотря на всѣ ея достоинства, не вездѣ на практикѣ находитъ примѣненіе, такъ какъ она требуетъ многочисленнаго персонала и связанныхъ съ этимъ затратъ финансовыхъ средствъ. Въ силу этого на практикѣ примѣняются двѣ системы: ревизія централизованная (въ столицѣ) и децентрализованная. Система централизаціи ревизіи состоитъ въ слѣдующемъ: ревизія низшихъ и среднихъ отчетныхъ инстанцій поручается послѣдовательно слѣдующимъ высшимъ инстанціямъ управленія и, наконецъ, министерскимъ департаментамъ; обревизованные же въ этихъ учрежденіяхъ счеты передаются въ центральное контрольное учрежденіе для окончательной ревизіи и заключенія [въ Пруссіи, Бельгіи, Италіи, Англіи, Франціи, Россіи (до—1864 г.) и отчасти въ Швеціи]. Система централизаціи ревизіи страдаетъ весьма существенными недостатками (если не приняты мѣры для ихъ устраненія, каковы:—предварительный контроль, право Сч. Палаты производить ревизіи извѣстнаго отдѣла, требуя отъ отчетныхъ управленій оправдательныхъ документовъ и т. п.). При примѣненіи системы централизаціи

контроля (безъ указанныхъ поправокъ) гос. контроль ревизуетъ лишь генеральные министерскіе отчеты въ отношеніи ихъ согласія съ подлежащими законами, такъ какъ оправдательные документы остаются въ рукахъ исполнителей, самихъ себя контролирующихъ. Такимъ образомъ, ревизія гос. контроля, не касающаяся дѣйствій ближайшихъ распорядителей, ограничивается лишь провѣркой валовыхъ суммъ, показанныхъ въ генеральныхъ министерскихъ отчетахъ; конечно, подобный контроль нецѣлесообразенъ. Что же касается ревизіи, производимой въ каждомъ министерствѣ, то она также имѣетъ мало достоинствъ, такъ какъ весьма часто случается, что распорядители повѣряютъ свои собственныя дѣйствія, или даже дѣйствія своихъ начальниковъ.

Представленіе же на ревизію центральнаго ревизіоннаго органа всей государственной отчетности (т. е. всѣхъ счетовъ съ оправдательными документами), слишкомъ затрудняло-бы послѣдній, при сравнительной малочисленности его служебнаго персонала, а также значительно отдалило-бы срокъ заключенія счетнаго періода.

Недостатки системы централизаціи ревизіи, какъ выше было указано, устраняется отчасти—предварительнымъ контролемъ.

Предварительный контроль.

По способу производства контроль бываетъ предварительный (ab ante...) и послѣдующій (ex post...); первый состоитъ въ томъ, что ассигновки распорядительныхъ учрежденій визируются контрольнымъ органомъ до уплаты по нимъ; второй—въ томъ, что ревизія производится послѣ выдачи, по ассигновкамъ, на основаніи подлинныхъ документовъ и книгъ.

Конечно, дѣйствія исполнителей (т. е. счетная и кассовая части) не могутъ быть обусловлены предварительнымъ контролемъ, а лишь послѣдующимъ; первый можетъ касаться лишь дѣйствій администраціи (распорядителей).

Предварительный контроль имѣетъ особенную важность въ государствахъ, гдѣ отвѣтственность министровъ не строго опредѣлена и контрольное учрежденіе не имѣетъ юрисдикціи надъ распорядителями. „Нужно искать извнѣ и въ другихъ принципахъ гарантій, которыя государство должно имѣть въ

правильности управленія государственною казною". (Bulletin de statistique et de législation comparée. 1888. 254—272).

Такую гарантію представляетъ предварительный контроль; при наличности послѣдняго можно всегда положительно сказать, что бюджетъ исполняется согласно законамъ.

Въ такомъ-же смыслѣ высказывается въ пользу предварительнаго контроля Гнейстъ; въ послѣднемъ онъ видитъ самое радикальное средство сохранить неизмѣнными назначенія бюджета.

Предварительный контроль стѣсняетъ дѣйствія распорядителей, этимъ объясняется враждебное отношеніе къ нему правительства [„въ 1768 году, — усиліями высшихъ органовъ администраціи значительно былъ ограниченъ предварительный контроль" (въ Австріи), а въ 1771 году послѣдовало предложеніе президента соединеннаго политическаго управленія преобразовать Высшую Сч. Камеру въ учрежденіе, состоящее въ зависимости отъ административныхъ вѣдомствъ, по образцу брюссельской Сч. Камеры]. Л. Штейнъ, сравнивая системы контроля Англіи и Франціи, между прочимъ, говоритъ, что при сознаніи отвѣтственности исполнительной власти передъ законодательной, существуетъ однако сознаніе, что правительство не будетъ въ состояніи выполнять свою задачу, если ему не будетъ дано нѣкоторой доли свободы распоряженія. Vocke-же видитъ въ предварительномъ контролѣ нарушеніе правъ Министерства Финансовъ. „Въ цѣломъ свѣтѣ (въ цивилизованныхъ государствахъ), говоритъ онъ, Министръ Финансовъ призванъ къ производству такого контроля: онъ не легко назначитъ остальнымъ управленіямъ денегъ для цѣлей противозаконныхъ и несогласныхъ съ бюджетомъ". (Finanz-Archiv 1884 J.).

Какъ на недостатокъ предварительнаго контроля, указываютъ и на замедленіе производимомъ имъ въ теченіи гос. хозяйственныхъ операцій. Однако опытъ Италіи и Бельгіи, гдѣ предварительный контроль получилъ широкое примѣненіе, показываетъ, что это замедленіе не такъ значительно (въ Италіи — по всѣмъ текущимъ дѣламъ 3 дня; замедленіе бываетъ лишь въ дѣлахъ требующихъ разсмотрѣнія въ общемъ собраніи всѣхъ отдѣленій Сч. Палаты. (Bulletin de statistique).

Такое-же мнѣніе въ 1863 году выразилъ Министръ Фи-

нансовъ Рейтернъ. Предварительный контроль, по его мнѣнію, не примѣнимъ къ Россіи, „имѣлъ-бы послѣдствіемъ огромное расположеніе переписки, замедленіе административныхъ распоряженій по хозяйственнымъ операціямъ, еще большее отягощеніе контрагентовъ проволочкою времени".

И въ силу этихъ соображеній въ Россіи въ 1864 году не былъ, какъ предполагалось, введенъ предварительный контроль.

Предварительный контроль для исполненія своей задачи требуетъ значительнаго служебнаго персонала; этимъ объясняется, по мнѣнію проф. Лебедева, то обстоятельство, что въ государствахъ, гдѣ предварительный контроль введенъ, послѣдній не распространяется на все финансовое хозяйство (напр. въ Бельгіи); но противоположное явленіе въ Италіи; въ послѣдней регистраціи Сч. Палаты подлежатъ даже всѣ королевскіе декреты.

Проф. Лебедевъ не придаетъ особеннаго значенія послѣдующему контролю, на сколько можно заключить изъ слѣдующаго возраженія, сдѣланнаго сторонникамъ предварительнаго контроля: „такъ какъ ассигновки пишутся со ссылками на статьи смѣтъ и сопровождаются оправдательными документами, то это само по себѣ уже составляетъ достаточную гарантію противъ злоупотребленій", и далѣе — „самую существенную часть контрольной дѣятельности составляетъ именно контроль послѣдующій". (Ф. Пр. Т. I).

Предварительный контроль нашелъ особенное примѣненіе въ Италіи, Бельгіи, Англіи, Голландіи и Баваріи, затѣмъ во Франціи, Австріи и Пруссіи. Изъ первыхъ трехъ государствъ — въ Италіи предварительный контроль болѣе всего развитъ; въ послѣднихъ трехъ — предварительный контроль производится чиновниками, спеціально назначенными для этой цѣли при исполнительныхъ органахъ (кассахъ) въ Пруссіи и Австріи (такой порядокъ отчасти принятъ и въ Италіи), а во Франціи—спеціальнымъ учрежденіемъ контролеровъ, подчиненнымъ Министерству Финансовъ—при центральной кассѣ (въ Парижѣ), и департаментскими расходчиками —въ провинціальныхъ кассахъ.

Децентрализація ревизіи.

Система децентрализаціи ревизіи состоитъ въ томъ, что среднія (провинціальныя) административныя мѣста подлежатъ

окончательной ревизіи мѣстныхъ контрольныхъ органовъ, подчиненныхъ центральному учрежденію гос. контроля. Мѣстные контрольные органы находятся въ постоянныхъ сношеніяхъ съ центральнымъ органомъ гос. контроля, увѣдомляя его о результатахъ своихъ ревизіонныхъ дѣйствій и представляя на его рѣшеніе случаи, не входящіе въ кругъ ихъ компетенціи.

Нѣтъ сомнѣнія, что ревизія, производимая мѣстными органами г. контроля, отличается бо́льшей точностью, тщательностью и современностью; наконецъ, и центральному контролю гораздо легче производить ревизію всего хода финансоваго хозяйства, на основаніи свѣдѣній, доставляемыхъ мѣстными контрольными органами; этимъ достигается значительная быстрота въ дѣлѣ, безъ ущерба полноты и основательности самаго контроля.

Быстрота заключенія смѣтнаго періода есть идеалъ, къ которому стремятся счетоводство и отчетность всѣхъ цивилизованныхъ государствъ, конечно не принося въ жертву принципу быстроты заключенія — принципа полноты и основательности ревизіи; но примирить между собою эти два принципа, и соотвѣтственнымъ образомъ ихъ сопоставить — дѣло большой трудности. „Главное достоинство англійскій системы — быстрота: полное окончаніе ликвидаціи смѣтнаго періода въ 28 мѣсяц., со времени выпуска изъ кассы перваго шиллинга". Но такая быстрота ликвидаціи бюджета достигается въ Англіи въ ущербъ полнотѣ гос. контроля: ревизіи послѣдняго не подлежатъ обороты банка по погашенію государственныхъ долговъ, расходы мѣстнаго хозяйства графствъ, колоній; затѣмъ, ревизія отчетовъ вѣдомствъ военнаго и морскаго также весьма неполна: ревизуется только $^1/_6$ расходовъ (гарантіей служитъ ревизія „на выдержку"), даже полнота ревизіи отчетовъ гражданскаго вѣдомства, по соглашенію съ Казначействомъ, можетъ быть уменьшена.

Конечно, быстрота ликвидаціи бюджета, сопряженная съ ограниченіемъ гос. к-ля, нецѣлесообразна.

Система децентрализаціи ревизіи была примѣнена впервые во Франціи и дѣйствовала до революціи (1566—1791 г.).

Счетная Палата была открыта въ Парижѣ въ 1562 г., а въ 1319 году, при Филиппѣ Долгомъ, имѣла уже строго опредѣленныя права и кругъ вѣдомства; но, на ряду съ На-

рижской Сч. Палатой, стали образовываться сч. палаты и въ провинціяхъ; послѣднія не были подчинены Парижской и дѣйствовали самостоятельно. Подобный порядокъ не могъ существовать долго: появилась запутанность въ счетахъ и нарушалось единство гос. контроля. Въ виду этихъ неудобствъ въ 1566 году всѣ провинціальныя сч. палаты были закрыты и отчетность всего государства была поручена Парижской Сч. Палатѣ, и для облегченія и ускоренія дѣятельности послѣдней Карлъ IX въ нѣкоторыхъ отдаленныхъ провинціяхъ учредилъ около 12-ти провинціальныхъ Сч. палатъ, подчиненныхъ Парижской. Это былъ блестящій періодъ развитія и дѣятельности Счетной Палаты во Франціи. Такъ было до революціи. Въ 1791 году всѣ эти палаты декретомъ Національнаго Собранія были закрыты.

Принципъ децентрализаціи ревизіи примѣненъ отчасти и въ Австріи. Для ревизіи счетовъ въ послѣдней есть контрольные органы, мѣстные и провинціальные (21 бухгалтерія въ провинціяхъ и 11 въ столицѣ); они не связаны между собой никакими отношеніями подчиненія и находятся въ исключительной зависимости отъ центральнаго учрежденія гос. контроля, представляя послѣднему отчеты о результатахъ своей дѣятельности.

Съ особенной стройностью, какъ увидимъ ниже, проведена система децентрализаціи гос. контроля въ Россіи.

(Пясецкій, Татариновъ, Vocke, Лебедевъ, Сидоренко, Taborsky).

Кромѣ ревизіи денежнаго обращенія въ государственныхъ кассахъ, производимой по счетамъ и оправдательнымъ документамъ, періодически или послѣ окончанія смѣтнаго періода, на обязанности гос. контроля лежитъ—производить внезапныя ревизіи наличности въ кассахъ по подлиннымъ книгамъ и документамъ.

Исключеніе составляетъ Пруссія, гдѣ система внезапныхъ ревизій не примѣняется (Сидоренко).

Высшій контроль въ Западной Европѣ.

Высшій государственный контроль, т. е. право окончательнаго заключенія, что государственное хозяйство велось согласно бюджету, принадлежитъ власти, установливающей самый бюджетъ, т. е. власти законодательной (коронѣ и парламенту); но такъ какъ государственное хозяйство обширно, и планъ,

опредѣляющій его веденіе, т. е. бюджетъ, весьма сложенъ, то законодательная власть не въ силахъ (по недостатку времени,—наконецъ, по трудности самого дѣла, требующаго извѣстныхъ знаній и навыка) производить ревизію всего финансоваго хозяйства непосредственно, но пользуется, въ данномъ случаѣ, результатами подготовительной ревизіонной дѣятельности спеціально для этой цѣли установленнаго высшаго органа—Государственнаго Контроля. Такимъ образомъ, послѣдняя стадія дѣятельности высшаго государственнаго контроля начинается съ окончаніемъ бюджетнаго періода и имѣетъ задачей—на основаніи данныхъ, изысканныхъ контролемъ счетнымъ и административнымъ, доставить законодательной власти убѣжденіе, что финансовое хозяйство велось сообразно бюджету и законамъ.

Сословное представительство, говоритъ Sturm, чтобы выполнить функцію высшаго наблюдательнаго органа, требуетъ содѣйствія ревизіонныхъ учрежденій, къ тому-же времени и министры представляютъ свои объясненія. Сравненіе представленныхъ данныхъ и документовъ представляетъ Парламенту возможность судить о правильности и порядкѣ финансоваго хозяйства.

Это и составляетъ сущность Verfassungskontrolle'a; послѣдній достигается слѣдующимъ порядкомъ: на ревизію и заключеніе законодательной власти представляется отчетъ объ исполненіи бюджета, составленный въ Министерствѣ Финансовъ и провѣренный въ центральномъ учрежденіи гос. контроля (за исключеніемъ Австріи, гдѣ финансовый отчетъ составляетъ не М—во Ф—въ, а Государственный Контроль); отчетъ этотъ окончательно разсматривается законодательной властью (въ государствахъ представительныхъ въ спеціальныхъ финансовыхъ коммисіяхъ, составляемыхъ изъ членовъ парламента), и тутъ-же рѣшается вопросъ о выдачѣ absolutorium'a (признаніе законом'ѣрными дѣйствій и распоряженій министровъ).

Конечно, замѣчанія и мнѣнія Государственнаго Контроля, при разсмотрѣніи финансоваго отчета, имѣютъ большое значеніе для законодательной власти.

Итакъ, высшій государственный контроль составляетъ право власти устанавливающей и заключающей бюджетъ (ко-

роны и камеръ. Блюнчли). Высшія же контрольныя учрежденія представляютъ ей данныя и свои соображенія о теченіи финансоваго хозяйства и объ исполненіи бюджета. Конечно, если-бы Государственному Контролю были даны права высшаго наблюдательнаго органа, съ правомъ окончательнаго заключенія о законом'рности д'йствій Министровъ, то въ такомъ случа'ѣ онъ получилъ-бы значеніе высшаго учрежденія надъ всѣми министерствами и тѣмъ парализовалъ-бы д'ятельность и права законодательной власти; опасенія эти высказаны Л. Штейномъ. Тѣмъ не менѣе, предоставленіе Государственному Контролю большихъ правъ независимости и свободы критики, какъ показываетъ опытъ, доставляетъ значительныя выгоды.

Принципы раціональнаго контроля.

Коренныя начала, на которыхъ основываются системы гос. контроля въ цивилизованныхъ государствахъ, суть слѣдующія:

a) окончательная ревизія хозяйственныхъ оборотовъ административныхъ управленій поручается учрежденію стороннему —высшему, самостоятельному и независимому отъ контролируемыхъ имъ учрежденій;

b) контрольныя учрежденія пов'ѣряютъ состояніе (наличность) и движеніе казенныхъ денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ по подлиннымъ актамъ и документамъ;

c) пов'ѣряются какъ исполнители (кассы), такъ и распорядители (административныя м'ѣста); при чемъ эта пов'ѣрка производится однимъ и тѣмъ-же контрольнымъ учрежденіемъ;

d) результаты своей ревизіонной д'ѣятельности гос. Контроль представляетъ законодательной власти на разсмотр'ѣніе и утвержденіе.

e) установленіе контроля предварительнаго (послѣдній, однако, развитъ не вездѣ въ одинаковой степени).

Эти коренныя начала приняты во всѣхъ государствахъ, хотя, какъ увидимъ ниже, развиты не съ одинаковой полнотой и послѣдовательностью.

„Контрольныя учрежденія современной Европы, говоритъ проф. Лебедевъ, представляютъ два типа: одинъ—контроль, вполнѣ парламентскій, пров'ѣряющій какъ счетную сторону, такъ и законом'рность д'ѣйствій финансоваго управленія; другой—контроль внѣпарламентскій, гдѣ парламентъ, не контро-

лируя самъ окончательно, только обсуждаетъ вполнѣ уже готовые результаты контроля".

Сообразно такому дѣленію, дѣйствующія системы гос. контроля въ государствахъ З. Европы можно отнести—въ Бельгіи, Англіи и отчасти въ Италіи—къ типу парламентскаго контроля; а въ Австріи, Пруссіи, Франціи и др.—къ типу внѣпарламентскаго контроля.

Что касается Италіи (послѣднюю проф. Лебедевъ причисляетъ къ типу внѣпарламентскаго контроля), то до 1869 года она придерживалась французской системы, затѣмъ до 1876 года она старается приноровиться къ англійской системѣ; наконецъ „съ генеральнымъ отчетомъ за 1876 годъ, говоритъ Чербони, мы ступили въ новую фазу—собственной системы". (Bulletin de statistique 254—272). Эта „собственная" система Италіи имѣетъ сходныя черты съ прусско-австрійской системой, тѣмъ не менѣе на ней, въ значительной степени, отразилось вліяніе англійской, и потому итальянскую контрольную систему можно скорѣе отнести къ первому типу.

Парламентскій контроль.

И такъ парламентскій контроль достигъ широкаго развитія въ Бельгіи, Англіи и Италіи. Главныя черты гос. контроля въ этихъ государствахъ состоятъ въ слѣдующемъ: ревизія всѣхъ оборотовъ финансоваго хозяйства сосредоточивается въ столицахъ—въ центральныхъ контрольныхъ учрежденіяхъ, въ Бельгіи и Италіи въ Сч. Палатахъ, а въ Англіи въ единоличномъ управленіи Генералъ-Контролера и Аудитора, послѣдній, вмѣстѣ съ тѣмъ, есть предсѣдатель (по закону 28 Іюля 1866 года) контрольной коммиссіи. (Бельгійская Сч. Палата была учреждена декретомъ Національнаго Конгресса въ 1830 г., а въ 1846 году былъ изданъ законъ (loi organique de la comptabilité de l'etat) въ которомъ были изложены коренныя начала гос. отчетности и опредѣленъ кругъ дѣятельности Сч. Палаты. Итальянская Сч. П—та учреждена по закону 14 авг. 1862 г.). Въ Бельгіи и Англіи президенты высшихъ контрольныхъ учрежденій назначаются короной, по представленію Парламента, при чемъ въ Англіи пожизненно, а въ Бельгіи на 6 лѣтъ; въ Италіи президентъ назначается тоже короною, но по представленію Министра Финансовъ. Увольняются же президенты въ указанныхъ государствахъ по представленію

обѣихъ палатъ. Управленіе гос. контролемъ въ Англіи единолично, въ Бельгіи и Италіи коллегіально.

Бельгійская Сч. Палата дѣлится на два отдѣленія: 1) для доходовъ, 2) для расходовъ, долговъ и пенсій; Италіанская—на три секціи: 1) предварительный контроль, 2) контроль послѣдующій и судъ и 3) ревизія королевскихъ и министерскихъ декретовъ; рѣшенія соединенныхъ засѣданій секцій, при участіи генеральнаго прокурора,—окончательны.

Въ государствахъ указаннаго типа введенъ предварительный контроль. Особеннаго развитія онъ достигъ въ Италіи затѣмъ въ Бельгіи, наконецъ въ Англіи.

Предварительный контроль въ Италіи производится „въ видѣ особаго полномочія Парламента"; „visa" гос. контроля предшествуетъ выдачѣ по всѣмъ ассигновкамъ,—выдачѣ по всѣмъ договорамъ, принятію залоговъ и, вообще, всѣмъ операціямъ государственнаго хозяйства. Административныя мѣста могутъ просить условной регистраціи; послѣдняя допускается, но при слѣдующихъ условіяхъ: 1) регистрація производится въ общемъ собраніи П-ты; 2) всякое распоряженіе, условно регистрированное, вносится въ 2-хъ недѣльный срокъ въ Парламентъ.

Закономъ 1846 г. предварительный контроль былъ введенъ въ Бельгіи: но послѣдній не обнимаетъ всѣхъ хозяйственныхъ операцій, лишь расходы постоянные. Въ Англіи предварительный К-ль въ рукахъ Генералъ-Контролера, который, по просьбѣ Казначейства, разрѣшаетъ Банку выдачи денегъ за счетъ Казначейства; также и кассовые дефициты не могутъ быть пополняемы займами, безъ разрѣшенія Генералъ-К-ра.

Сч. Палаты Бельгійская и Италіанская несутъ обязанности административныя и судебныя. Судебныхъ функцій контроль Англіи не имѣетъ, но что касается административныхъ, то онѣ, какъ и въ Бельгіи, главнымъ образомъ, заключаются въ надзорѣ за операціями Національнаго Банка, какъ государственнаго кассира, наблюденіи за строгимъ веденіемъ долговыхъ гос. книгъ и за другими финансовыми операціями (пенсіи, залоги и пр.).

Суду Сч. Палаты въ Бельгіи и Италіи подлежатъ всѣ отчетные лица какъ администраціи, такъ и чиновники центральныхъ и провинціальныхъ казначействъ. Въ случаѣ пре-

реканій между Сч. Палатой и административными органами — рѣшеніе дѣла переходитъ въ кассаціонный судъ, но буде не согласится Сч. Палата съ рѣшеніемъ послѣдняго, то она передаетъ дѣло въ особую коммисію изъ членовъ Палаты Представителей, рѣшеніе которой безапелляціонно. Счетная Палата (въ Италіи и Бельгіи) можетъ понуждать отчетныхъ лицъ къ своевременному представленію отчетовъ и налагать даже штрафы и взысканія (по суду). Въ случаѣ обнаруженія злоупотребленій и растратъ — Сч. Палата передаетъ дѣло въ М-во Ф-въ и, черезъ генеральнаго прокурора, М-ву Юстиціи и начальству провинившагося отчетнаго лица.

Обширны права Италіанской Сч. Палаты: наблюденіе за поступленіемъ гос. доходовъ; регистрація всѣхъ актовъ и декретовъ, относящихся къ финансамъ, наблюденіе за внесеніемъ залоговъ финансовыми кассирами и ликвидація пенсій; наконецъ—ревизія—администраціи гос. долговъ, кассы депозитовъ и ссудъ и операцій гос. жел. дорогъ.

Бельгійская Сч. Палата по отношенію къ ревизіи годовыхъ отчетовъ исполнителей (приходо-расходчиковъ) есть независимое, административно-судебное учрежденіе, съ правомъ окончательнаго заключенія ревизіи. Ревизія производится по подлиннымъ документамъ; кромѣ того, ревизіи Сч. Палаты подлежатъ и земскія суммы.

Въ Англіи, какъ было указано выше, полнота ревизіи приносится въ жертву принципу быстроты заключенія бюджетнаго періода; ревизіи не подлежатъ: администрація гос. долговъ и мѣстное финансовое хозяйство; здѣсь, наконецъ, позволено „высшей контрольной инстанціи въ извѣстныхъ случаяхъ, даже существенныхъ, ограничиваться провѣркой на выдержку".

На ревизію Сч. Палаты (въ Бельгіи и Италіи) представляются отчеты (годичные) административныхъ мѣстъ, прежде представленія ихъ въ Парламентъ; въ Бельгіи Сч. П-та ревизуетъ также и отчетъ М-ва Финансовъ; въ Англіи Генералъ-Контролеръ въ февралѣ слѣдующаго за свѣтнымъ года представляетъ Парламенту черезъ Казначейство (но если оно замедлитъ, то и помимо его) контрольные доклады о ревизіи отчетности арміи, флота, гражданскихъ вѣдомствъ и управленій, завѣдующихъ доходами.

Отчеты съ заключеніями Гос. К. объ исполненіи бюджета разсматриваются въ парламентѣ (въ особо установленныхъ для этого—финансовыхъ комитетахъ), и здѣсь постановляется по нимъ окончательное рѣшеніе.

Внѣпарламентскій контроль.

Къ типу внѣпарламентскаго контроля можно отнести гос. контроль во Франціи, Пруссіи, Австріи и др.; здѣсь парламентъ, не контролируя самъ, лишь обсуждаетъ готовые результаты, представленные Гос. Контролемъ.

Организація счетнаго, кассоваго и административнаго контроля въ государствахъ этого типа, въ общихъ чертахъ, сходна между собою и съ организаціей таковаго-же въ государствахъ, указаннаго выше типа.

Ревизія сосредоточивается въ столицахъ—въ центральныхъ учрежденіяхъ — Счетныхъ Палатахъ (въ Австріи есть 21 сч. бухгалтерія въ провинціяхъ, но они подчинены центральному учрежденію гос. контроля). Исполнительные органы (приходо-расходныя кассы) подлежатъ ревизіи внезапной (за исключеніемъ Пруссіи), періодической и годовой, по подлиннымъ книгамъ и документамъ. Счеты представляются на ревизію Сч. Палаты — во Франціи — послѣ ревизіи ихъ въ Министерствѣ Ф-въ, а въ Австріи и Пруссіи — послѣ повѣрки ихъ въ соотвѣтственныхъ министерствахъ. Подробно (т. е. по книгамъ, книгамъ и документамъ) ревизуются доходы и расходы только въ Австріи, въ другихъ-же подробно ревизуются расходы, а отчетность доходовъ ревизуется поверхностно. Введенъ въ этихъ государствахъ и предварительный контроль. Во Франціи онъ производится въ столицѣ—бюро контролеровъ, подчиненнымъ М-ву Ф-въ, а въ провинціяхъ — департаментскимъ расходчикомъ, который имѣетъ право отказать въ выдачѣ по незаконной ассигновкѣ. Въ Пруссіи и Австріи предварительный контроль поручается контролерамъ, назначаемымъ спеціально для этой цѣли при расходныхъ кассахъ. Кромѣ ревизіи денежныхъ обращеній Сч. Палаты ревизуютъ и матеріальную отчетность (тоже по подлиннымъ документамъ).

Главное управленіе гос. контролемъ, за исключеніемъ Франціи и Пруссіи единолично (президентъ Сч. Палаты), въ послѣднихъ коллегіально (старшій президентъ и президенты всѣхъ департаментовъ). Предсѣдатели Сч. П. несмѣняемы.

Сч. Палата во Франціи дѣлится на три департамента; въ

Пруссіи на 12 отдѣленій (во главѣ стоитъ президентъ; отдѣленія управляются директорами).

Сч. Палаты въ этихъ государствахъ при своемъ первоначальномъ образованіи, были непосредственными органами королевской власти и потому права ихъ были обширны, затѣмъ, въ борьбѣ съ Парламентомъ права ихъ были ограничены (Австрія и Франція).

Такъ Французская Сч. Палата до революціи имѣла обширныя права: повѣрка всѣхъ финансовыхъ операцій въ государствѣ, завѣдываніе гос. имуществами, долговыми обязательствами, надзоръ за строгимъ и точнымъ исполненіемъ финансовыхъ законовъ и постановленій и, кромѣ этихъ чисто контрольныхъ функцій, на нее возложены были обязанности судебныя и политическія; но такъ было лишь до революціи. Затѣмъ начался рядъ преобразованій, ограничивающихъ кругъ вѣдѣнія Сч. Палаты. Коренное преобразованіе послѣдовало въ 1807 году (декретомъ 28 сент.): она учреждена была для ревизіи общественныхъ доходовъ и расходовъ (но, вмѣстѣ съ тѣмъ, лишена была права предварительнаго контроля — право это перешло въ М-во Ф-въ—и контроля матеріальныхъ обращеній).

Сч. Палата въ Пруссіи окончательно завоевала себѣ прочное положеніе (въ борьбѣ съ администраціей) высшаго-независимаго ревизіоннаго учрежденія въ 1796 году; въ 1798 году былъ учрежденъ „Генеральный финансовый контроль", — который имѣлъ спеціальный кругъ вѣдомства—повѣрку смѣтъ; въ 1810 году—Сч. Палата была подчинена государственному канцлеру и къ ней перешли всѣ занятія „ген. фин. контроля". Организація современной Пр. Сч. Палаты основывается на законѣ 27 марта 1872 года.

Австрійская Сч. Палата учреждена была въ 1761 году, и окончательно реорганизована зак. 21 ноября 1866 года. Объ половины имперіи имѣютъ отдѣльныя Сч. Палаты, но кромѣ того есть и общая сч. палата — „der oberste Rechnungshof für die gemeinsamen Angelegenheiten"—для обѣихъ половинъ (Taborsky).

Кромѣ чисто контрольныхъ обязанностей, Сч. Палаты — во Франціи и Пруссіи несутъ — судебныя, а въ Австріи — административныя.

Сч. Палата во Франціи служитъ спеціальнымъ трибуналомъ въ дѣлахъ по государственной отчетности; она служитъ для префектуръ-совѣтовъ — второй инстанціей, а для центральныхъ учрежденій — первой; кассаціонной-же инстанціей служитъ Гос. Совѣтъ. Юрисдикціи Сч. Палаты подлежатъ: казначеи, спеціальные сборщики и, вообще, всѣ отчетные лица. Сч. П. въ Австріи суд. обяз. не имѣетъ вовсе.

Гораздо болѣе ограничены судебныя права Сч. Палаты въ Пруссіи: въ случаѣ найденныхъ неправильностей, Палата налагаетъ начетъ, но взысканіе послѣдняго зависитъ отъ подлежащаго начальства отчетнаго лица.

Административныя обязанности Сч. Палаты въ Австріи заключаются въ управленіи гос. счетоводствомъ: она наблюдаетъ за дѣятельностью всѣхъ счетныхъ отдѣленій при административныхъ органахъ (кромѣ спеціальныхъ), съ цѣлью соблюденія удобнаго для ревизіи порядка отчетности; кромѣ того, что весьма важно, Сч. Палата составляетъ отчетъ объ исполненіи бюджета, а не повѣряетъ лишь отчетъ М-ра Ф-въ какъ это допускаетъ практика другихъ государствъ.

Въ нѣкоторомъ смыслѣ, административныя функціи имѣетъ и Прусская Сч. П-та; напр. всѣ административныя распоряженія, касающіяся счетоводства, прежде изданія представляются въ Сч. Палату; послѣдней сообщаются и распоряженія Камеръ о счетоводствѣ; она также имѣетъ право издавать предписанія о формахъ и порядкѣ отчетности.

Право Сч. Палаты требовать аккуратнаго представленія отчетными лицами счетовъ и оправдательныхъ документовъ опредѣлено строго во Франціи; исполненіе этой обязанности лежитъ на Главномъ Прокурорѣ (при Сч. Палатѣ); кромѣ того онъ наблюдаетъ за правильнымъ теченіемъ дѣлопроизводства въ Сч. Палатѣ, сносится съ министерствами и сообщаетъ М-ру Ф-въ рѣшенія Сч. Палаты. Главный Прокуроръ назначается Президентомъ республики, въ случаѣ отсутствія его замѣняетъ Генеральный Адвокатъ, который считается его помощникомъ (должности гл. прокурора и его помощника — смѣняемы).

Право требованія аккуратнаго представленія отчетности имѣютъ, конечно, Сч. Палаты въ Пруссіи, Австріи и др. гос., но оно не обставлено никакими строгими опредѣленіями.

Въ организаціи австрійскаго гос. контроля, какъ и въ Англіи, широкое примѣненіе нашелъ принципъ единоличности управленія: вся отвѣтственность лежитъ на Президентѣ Сч. Палаты; но зато и права его соотвѣтственно обширны — даже въ дѣлахъ, рѣшаемыхъ коллегіально, онъ можетъ пріостанавливать рѣшеніе, съ представленіемъ его на усмотрѣніе Императора; онъ можетъ дѣлать даже распоряженія, несогласныя съ постановленіями коллегіи, докладывая о томъ Императору.

Общіе отчеты объ исполненіи гос. бюджета составляются въ М—вѣ Финансовъ (за исключеніемъ Австріи, гдѣ отчетъ нѣмецкой половины Имперіи составляется въ Rechnungshofѣ); затѣмъ отчеты эти поступаютъ въ Сч. Палаты для ревизіи и сличенія послѣднихъ съ данными, полученными Сч. Палатой при ревизіи счетовъ денежныхъ и матеріальныхъ обращеній. Провѣренные и засвидѣтельствованные гос. контролемъ отчеты поступаютъ на окончательное заключеніе законодательной власти (Монарха или Палатъ). „Порядокъ этотъ, говоритъ Заблоцкій-Десятовскій (приводя мнѣніе Рене), далеко не удовлетворяетъ требованіямъ основательнаго финансоваго контроля и ограничивается только формальной стороной, въ то время какъ, по духу Конституціи, Сч. Палата должна находиться въ болѣе тѣсныхъ сношеніяхъ съ Палатами и не ограничиваться одной простой счетной формальностью, но и заявлять о недостаткахъ и неправильностяхъ управленія по существу". Это мнѣніе относится къ отчетности въ Пруссіи; но имъ легко можно характеризовать гос. контроль и въ другихъ государствахъ, отнесенныхъ къ типу— внѣпарламентскаго контроля.

Германская Имперія не имѣетъ до сихъ поръ своей отдѣльной Сч. Палаты, хотя и были многократныя попытки учрежденія послѣдней (проэкты 1874 и 77 г.г.). Въ 1868 году ревизія финансовыхъ оборотовъ Союза была временно поручена Прусской Сч. Палатѣ, подъ названіемъ „Rechnungshof des Norddeutschen Bundes". Съ образованіемъ Имперіи, когда попытки образованія отдѣльной Имперской Сч. Палаты не увѣнчались успѣхомъ, оставленъ былъ прежній порядокъ: контроль надъ имперскими финансами поручается (ежегодно закономъ) Прусской Сч. Палатѣ подъ названіемъ „Rechnungs-

hof des Deutschen Reiches“: на обязанности послѣдняго лежитъ ревизія всего финансоваго хозяйства Имперіи, Эльзасъ-Лотарингіи и оборотовъ казенныхъ (имперскихъ) суммъ въ Имперскомъ Банкѣ; далѣе, она провѣряетъ отчеты управленія союзнаго Канцлера и союзнаго войска, прежде представленія ихъ рейхстагу. (З.-Десятовскій, Vocke).

Системы гос. контроля въ мелкихъ германскихъ государствахъ (Саксоніи, Баваріи, Вюртембергѣ, Баденѣ, Гессенѣ и др.), въ частности, проведены не съ одинаковой послѣдовательностью (вообще-же принадлежатъ онѣ къ типу—внѣпарламентскаго контроля). Если въ отношеніи цѣлесообразности гос. контроля Бавaрія занимаетъ первое мѣсто, то на долю Вюртемберга (между прочимъ) приходится послѣднее.

Баварскій „Rechnungshof“ представляетъ административное—высшее ревизіонное учрежденіе—(учрежденъ окончательно 4 Декабря 1825 г.; въ Саксоніи—кор. указ. 4 Апр. 1877 г.; въ Гессенѣ—14 Іюня 1879 года; въ Баденѣ—25 Авг. 1876 г.; въ Вюртембергѣ—13 Дек. 1818 г.). Хотя онъ по закону не зависитъ и не подчиняется въ отношеніи ревизіи отчетности М—ву Ф—въ, но, тѣмъ не менѣе, послѣднему дано право наблюденія за дѣятельностью Rechnungsfof'a; это, конечно, зависимость только формальная.

Rechnungshof'у предоставляется право самостоятельнаго рѣшенія во всѣхъ счетныхъ вопросахъ—во второй и послѣдней инстанціи; первой инстанціей служатъ: Regierungshinanzkammer и центральныя учрежденія—Generaldirektion der Zölle, der Staatseisehnbanen, Direktion der Posten und Telegrafen, поэтому, какъ и въ Австріи, Rechnugfshof имѣетъ административныя функціи—руководство всей счетной частью, какъ делегатъ М—ва Финансовъ. Ревизіи счетовъ самъ Rechnungshof не производитъ; она исполняется 8-ью отдѣленіями финансовыхъ камеръ уѣзднаго управленія и вышеуказанными центральными учрежденіями, поэтому онъ свободенъ отъ всѣхъ мелочей и подробностей первоначальной повѣрки; занимаясь, такимъ образомъ, только высшей повѣркой, онъ можетъ посвятить ей все свое время.

При счетныхъ отдѣленіяхъ учреждены Abrechnungskommissärr'ы, послѣдніе, какъ гос. прокуроры, обязаны слѣдить за соблюденіемъ законовъ и за хозяйственной распорядитель-

ностью гос. средствами; они обязаны наблюдать за исполненіемъ контрольныхъ обязанностей и представленіемъ результатовъ послѣднихъ на разсмотрѣніе Rechnungshof'a. (Wedenmeyer. F.-Archiv).

Относительно баварскаго гос. контроля, Vocke говоритъ, что ревизія первыхъ инстанцій основательно производится, самая счетная часть въ своихъ высшихъ формахъ развита ясно; наконецъ, вся отчетность такъ ускоряется, что предъ заключеніемъ каждаго слѣдующаго года вся государственная отчетность заключена и окончена.

Контрольная система въ Швеціи имѣетъ много сходства съ баварской. Здѣсь тоже ревизія сосредоточивается въ „Земской Конторѣ"— для среднихъ административныхъ и исполнительныхъ органовъ и въ спеціальныхъ управленіяхъ (почты, телеграфы, таможни, гос. имущества и др.), а для центральныхъ учрежденій въ Статс-Конторѣ. Обревизованные отчеты передаются въ Департаментъ Высшей Ревизіи—въ Камеральный Судъ, который дѣлится на три конторы: 1) провинціальной отчетности, 2) военной и морской и 3) гражданской. Высшій же гос. контроль производится комитетомъ изъ 12 членовъ, выбранныхъ изъ членовъ палатъ (по 6-ти изъ каждой). Вообще система гос. контроля въ Швеціи соединила въ себѣ нѣкоторыя черты баварской и англійской системъ.

Совершенно отдѣльно стоитъ гос. контроль въ С.-Американскихъ С. Штатахъ. Особаго спеціальнаго учрежденія гос. контроля нѣтъ; ревизія (какъ послѣдующая, такъ и предварительная регистрація) сосредоточена въ М—вѣ Ф—въ, — въ особомъ учрежденіи подчиненныхъ послѣднему контролеровъ; ихъ два, они завѣдуютъ тремя отдѣленіями каждый; вся ревизіонная дѣятельность сосредоточивается въ указанныхъ отдѣленіяхъ, подъ управленіемъ аудиторовъ: пререканія между аудиторами и администраціей разрѣшаются контролерами. Министръ Финансовъ есть, вмѣстѣ съ тѣмъ, и Государственный Контролеръ; онъ представляетъ Конгрессу отчетъ о состояніи финансоваго хозяйства. Высшій контроль производится комитетомъ, выбраннымъ изъ членовъ Конгресса. (Въ послѣднее время дѣлаются попытки организовать гос. контроль на общихъ основаніяхъ, выработанныя въ Западной Европѣ; но вопросъ этотъ въ литературѣ мало разработанъ).

Изъ всего сказаннаго можно вывести заключеніе, что внѣпарламентскій контроль, безъ сомнѣнія, въ значительной степени сокращаетъ контроль Парламента; но, чтобы контроль этотъ не сдѣлался одной формой, чтобы задачи его были вполнѣ осуществлены, права высшихъ ревизіонныхъ учрежденій должны быть расширены, должны обнимать собою, кромѣ контроля счетнаго, кассоваго и административнаго, и контроль закономѣрный, т. е. бюджетный; тогда, безъ нарушенія принципа цѣлесообразности, главнымъ содержаніемъ для обсужденій Парламента будутъ служить—соотвѣтствіе между главнымъ, общимъ счетомъ и вспомогательными, разсмотрѣніе финансоваго законодательства въ обширномъ смыслѣ и разрѣшеніе пререканій между высшимъ ревизіоннымъ учрежденіемъ и министерствами.

Государственный Контроль въ Россіи

въ его историческомъ развитіи.

Желаніе провести въ государственномъ хозяйствѣ повѣрку финансовыхъ оборотовъ можно видѣть еще въ до-Петровскомъ періодѣ. Такъ въ 1654 году, по случаю войны возникъ Счетный Приказъ, на обязанности котораго лежала ревизія выдачъ полковаго жалованія; кромѣ того въ тотъ-же Приказъ въ періодъ времени отъ 1655—1663 г. присылались приходо-расходныя книги на ревизію; на него иногда возлагались и другія контрольныя обязанности (напр. обревизовать Большую Казну за 50 лѣтъ (Милюковъ). До учрежденія Счетнаго Приказа, всѣ мѣста и лица, въ вѣдѣніи которыхъ были какіе-либо доходы или расходы, обязаны были присылать отчеты о движеніи казенныхъ суммъ въ тѣ Приказы, въ вѣдѣніи которыхъ онѣ состояли. **Счетный Приказъ.**

Счетный Приказъ нѣкоторое время (1656—1667) носилъ названіе—Приказа Столовыхъ и Счетныхъ Дѣлъ и дѣлился на два отдѣленія, отсюда пр. Лебедевъ заключаетъ, что кромѣ повѣрки доходовъ, расходовъ и наличности распорядительныхъ управленій государства, послѣдній производилъ повѣрку счетовъ и по содержанію царскаго двора.

Счетный Приказъ, при своемъ первоначальномъ образованіи имѣлъ большое значеніе, большой штатъ чиновниковъ и обширный кругъ вѣдомства; но мало-по-малу онъ теряетъ прежнее значеніе, и въ 1669 году при немъ состоитъ лишь одинъ подъячій. Вся финансовая и контрольная власть въ то время сосредоточивалась въ Боярской Думѣ, а Приказы, по мнѣнію Загоскина, составляли канцелярію при ней; всѣ свои рѣшенія Приказы отсылали на утвержденіе Боярской Думы.

Преобразованія Петра В. Ближняя Канцелярія и Сенатъ.

Счетный Приказъ замѣнила Ближняя Канцелярія при Петрѣ Великомъ. Находясь въ затрудненіи (по поводу выдачи субсидіи польскому вспомогательному корпусу), Петръ Великій обратилъ вниманіе на неудовлетворительное состояніе государственнаго хозяйства вообще и государственной отчетности въ особенности. Чтобы привести все это въ большій порядокъ, онъ издалъ указъ 14 марта: „чтобы Ему, Великому Государю, о тѣхъ дѣлахъ извѣстно было всегда", всѣ Приказы, въ вѣдѣніи которыхъ были доходы либо расходы обязаны представлять ежемѣсячные отчеты о движеніи казенныхъ суммъ—въ Ближнюю Канцелярію.

Главный предметъ занятій Ближней К-ріи составляли вопросы государственнаго хозяйства, финансовыя дѣла и государственный контроль. Въ Ближнюю Канцелярію изъ всѣхъ управленій присылались вѣдомости; „отъ всѣхъ дѣлъ, что со всѣхъ приказовъ вѣдомость, что, гдѣ, чего въ приходѣ, въ расходѣ и кому что должно на что расходъ держать, и всего государства весь расходъ съ оклады и приходы, и всѣ расходы съ оклады и безъ оклады". (Токаревъ). Въ одномъ изъ донесеній въ Ближнюю Канцелярію говорится, что „въ 1701 году учинена по его, великаго Государя, именному указу Бл. Канцелярія, въ которую изо всѣхъ приказовъ и изъ Ратуши всякимъ окладнымъ и неокладнымъ приходамъ и расходамъ велѣно взносить мѣсячныя и годовыя вѣдомости".

Въ 1711 году при учрежденіи Сената, къ нему перешло значеніе высшаго финансоваго и контрольнаго учрежденія. Ревизія, такимъ образомъ, сосредоточилась въ вѣдѣніи оберъ-комиссара (кн. Вадбольскаго), который и производилъ ее въ своей канцеляріи (при канцеляріи Сената). Но Сенатъ имѣлъ очень обширный кругъ дѣятельности, и потому ревизія не могла производиться успѣшно, въ виду этого Петръ Великій въ 1714 году (въ Январѣ) приказалъ передать всѣ счетныя дѣла въ Бл. Канцелярію. Хотя съ учрежденія Сената (т. е. съ 1711 г.) „министры" перестали съѣзжаться на „консилія" въ Бл. Канцелярію, но послѣдняя все-таки осталась и исполняла нѣкоторыя порученія Петра. Ей была передана вся отчетность съ 1710 г.

Съ передачей ревизіи въ Ближнюю Канцелярію, Сенатъ, тѣмъ не менѣе, не потерялъ значенія высшаго контрольнаго

органа: третныя вѣдомости присылались какъ въ Сенатъ, такъ и въ Бл. Канцелярію; но послѣдняя свѣряла только вѣрность счетовъ и итоговъ, наблюдая при томъ и за законностью расходовъ; Сенату-же принадлежала высшая ревизія— со стороны своевременности, полезности и хозяйственности государственныхъ расходовъ.

Всѣ мѣста и лица были отчетны предъ Сенатомъ и Бл. Канцеляріей. Завѣдываніе счетной частью духовнаго вѣдомства было поручено (съ 1701 года) Монастырскому Приказу съ отчетностью передъ Сенатомъ и Бл. Канцеляріей.

Предметомъ особенной важности была ревизія военныхъ расходовъ на жалованіе; такъ, 12 мар. 1703 года бургомистры подали въ Ближнюю Кан-ію „доносительное письмо", въ которомъ просили, чтобы имъ присылались вѣдомости о томъ, сколько изъ полученныхъ суммъ изъ Ратуши роздано дѣйствительно и сколько осталось въ остаткѣ (Милюковъ).

Кромѣ чисто контрольныхъ обязанностей, Ближняя Канцелярія исполняла иногда и нѣкоторыя временныя порученія Петра В. (напр. въ 1717 году она составляла морскіе штаты).

Ревизіонъ-Коллегія.

Вскорѣ, въ 1719 году, Ближняя Канцелярія была преобразована въ Ревизіонъ-Коллегію. (Токаревъ 57—59).

Учредивъ (въ 1718 г.) Ревизіонъ-Коллегію, Петръ В. издалъ подробную инструкцію, обнимающую всѣ стороны дѣятельности послѣдней; органами Ревизіонъ-Коллегіи въ провинціи были камериры, которые ежегодно представляли въ Р.-Коллегію отчеты о движеніи суммъ, свои соображенія и замѣчанія о найденныхъ злоупотребленіяхъ.

Ревизіонъ-Коллегія, какъ и остальныя восемь, была подчинена Сенату, какъ высшему финансовому и ревизіонному учрежденію, поэтому она была лишена самостоятельности и свободы въ своей критической дѣятельности; чтобы уничтожить этотъ существенный недостатокъ, Петръ Великій указомъ 10 января 1722 года приказалъ „быть ей при Сенатѣ, понеже едино дѣло есть, что и Сенатъ вѣдаетъ и не разсмотря тогда учинено было". Ревизіонъ-Коллегія переименована была въ Ревизіонъ-Контору и составляла часть канцеляріи Сената; она находилась подъ руководствомъ оберъ-прокурора Сената (Бибикова). Въ 1722 году Р.-Конторѣ была дана инструкція (П. С. З. 4127).

Ревизіонъ-Контора.

Ревизіонъ-Контора обязана была производить ревизію по доставляемымъ ежемѣсячнымъ рапортамъ и годовымъ отчетамъ. За правильнымъ и своевременнымъ представленіемъ документовъ и счетовъ на ревизію строго наблюдалъ Сенатъ.

Этимъ и закончились преобразованія Петра Великаго въ области государственнаго контроля; но мѣры эти не привели къ желаннымъ результатамъ, какъ по причинѣ немногочисленнаго штата и его неподготовленности къ такого рода дѣятельности, такъ и по причинѣ нестройности въ самомъ дѣлопроизводствѣ и медленности отчетныхъ управленій въ представленіи необходимыхъ для ревизіи документовъ.

Преобразов. Екатерины I и Петра II.

Неудовлетворительную дѣятельность Ревизіонъ-Конторы указала Екатерина I, въ указѣ В. Т. Совѣту: „ревизія не меньше, какъ и экономія, а она у насъ только именемъ...“ Указомъ 7-го Іюля 1725 года Екатерина повелѣла Ревизіонъ-К-ру возстановить въ качествѣ самостоятельнаго учрежденія, „дабы крѣпкое смотрѣніе было за приходами и расходами“. Она назначила президентомъ Ревизіонъ-Коллегіи Бибикова и повелѣла ему ежемѣсячно докладывать Верховному Тайному Совѣту объ успѣхахъ ревизіи.

Для ревизіи дѣлъ военной, коммерческой и адмиралтейской Коллегіи—учреждена была особая Ревизіонная Коммиссія.

Высшій контроль надъ государственнымъ финансовымъ хозяйствомъ сосредоточивался въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ. (П. С. З., VII, 5192; Щегловъ).

При Петрѣ II Ревизіонъ-Коллегія была переведена въ Москву; но ревизія отъ этого нисколько не ускорилась. Адмиралтейская Коллегія получила право самостоятельнаго расходованія средствъ, безъ представленія отчетовъ въ Р. Коллегію. Ревизія счетовъ съ 1719—1726 г. возложена на Камеръ-Коллегію (П. С. З., IX, 6392).

Преобразованія Анны Іоанновны.

Лишь въ 1733 году Анна Іоанновна обратила вниманіе на состояніе государственнаго контроля, съ цѣлью ввести порядокъ въ сборѣ доходовъ и отчетность въ ихъ расходованіи. По ея приказанію Кабинетъ переводитъ опять въ Петербургъ Ревизіонъ-Коллегію и составляетъ для нея регламентъ, въ силу котораго Р. К-гія должна имѣть „вышнюю дирекцію въ свидѣтельствѣ и ревизіи счетовъ о всѣхъ государственныхъ

доходахъ и расходахъ, какого-бы оные званія не были, начиная съ прошлаго 1732 года". Замѣтивъ недостатокъ силъ Ревизіонъ-Коллегіи, необходимыхъ для производства ревизіи прежнихъ лѣтъ (съ 1719—1733 г. не было сдѣлано ни одной полной ревизіи), Анна Іоанновна учредила девять счетныхъ коммиссій, съ достаточнымъ числомъ личнаго персонала; эти коммиссіи потомъ были соединены подъ названіемъ Генеральной Счетной Коммиссіи — для обревизованія счетовъ съ 1719—1732 г.; послѣдняя была упразднена въ 1736 г., а вмѣсто нея учреждена была особая Контора при Ревизіонъ-Коллегіи — для повѣрки счетовъ прежнихъ лѣтъ. Взысканіе начетовъ поручено было Доимочной К-сіи (П. С. З., IX, 6391, 6392, 6863).

Регламентъ Анны Іоанновны отличается большею полнотою и законченностью. Особенное вниманіе обращено на правильную и своевременную присылку документовъ и счетовъ на ревизію; за неисправность въ этомъ отношеніи назначаются штрафы (за пять мѣсяцевъ промедленія—даже каторга!). Ревизіонъ-Коллегія производила ревизію только въ Петербургѣ и ближайшихъ губерніяхъ, а для ревизіи отчетности прочихъ губерній была учреждена въ Москвѣ Ревизіонъ-Контора. Послѣдняя дѣйствовала самостоятельно, но, въ случаѣ какихъ-либо затрудненій, обращалась за разрѣшеніемъ въ Ревизіонъ-Коллегію.

Несмотря на всѣ эти попытки, имѣющія цѣлью улучшеніе системы государственной отчетности, тѣмъ не менѣе, въ царствованіе Анны Іоанновны были сдѣланы постановленія, которыя надолго задержали прогрессъ въ развитіи государственнаго контроля. Постановленія эти заключали въ себѣ изъятія нѣкоторыхъ мѣстъ и управленій изъ вѣдѣнія Ревизіонъ-Коллегіи.

Временно изъяты были гвардейскіе полки (1735—1737) и таможенное вѣдомство; для него была въ 1732 году учреждена Счетная Экспедиція при Камеръ-Коллегіи; съ 1743 г. ревизія его сосредоточивается въ самой Камеръ-К., наконецъ, съ 1758—въ Ревизіонъ-Коллегіи; временно было освобождено отъ ревизіи и духовное вѣдомство. Съ 1733 года на всегда было освобождено отъ ревизіи Р.-К-гіи придворное вѣдомство. Для ревизіи отчетовъ послѣдняго была учреждена Придворная Сч. Экспедиція; кромѣ того, при военной Коллегіи и при

Генералъ-Кригсъ-Комиссаріатѣ были учреждены тоже самостоятельныя счетныя экспедиціи.

Конечно, эти ревизіонныя отдѣленія при административныхъ учрежденіяхъ, какъ неподчиненныя Ревизіонъ-Коллегіи, еще болѣе запутывали счетоводство и лишали государственный контроль необходимой полноты и единства.

При Аннѣ Леопольдовнѣ (и Іоаннѣ Антоновичѣ) не было сдѣлано никакихъ преобразованій въ области государственнаго контроля. Высшій контроль сосредоточивался въ Кабинетѣ, предъ которымъ была установлена строгая отчетность всѣхъ управленій (Щегловъ).

Преобразов. при Елизаветѣ Петровнѣ.

Елизавета Петровна уничтожила всѣ экспедиціи и конторы и возстановила Ревизіонъ-Коллегію Петра Великаго; послѣдняя обязана была представлять годовые отчеты о приходѣ, расходѣ и остаткахъ суммъ и мѣсячныя вѣдомости о ходѣ и результатахъ ревизій. Кругъ вѣдомства Ревизіонъ-Коллегіи былъ очень расширенъ подчиненіемъ ея ревизіи нѣкоторыхъ учрежденій, которыя прежде предъ ней не были отчетны (напр.—Московскій Университетъ, Оружейная Контора, Контора соляныхъ сборовъ и др.). П. С. З., XV, 10843.

Конечно, при такомъ накопленіи ревизіоннаго матеріала и малочисленности служебнаго персонала ревизія не могла производиться скоро и точно. Тогда была примѣнена строгая побудительная мѣра: „сенатъ приказалъ той Ревизіонъ-Коллегіи членамъ, секретарямъ и приказнымъ людямъ жалованіе производить изъ взысканныхъ по счетамъ начетныхъ денегъ, а изъ Штатсъ-Конторы болѣе не производить". (П. С. З., XIV, 10636).

Преобразов. Екатерины II.

При вступленіи на престолъ Екатерины II начался рядъ преобразованій государственныхъ учрежденій, при чемъ и въ области государственнаго контроля были сдѣланы существенныя преобразованія. Кромѣ увеличенія личнаго состава Ревизіонъ-К-гіи (онъ былъ почти удвоенъ), само учрежденіе было раздѣлено на шесть департаментовъ (4-е въ Петербургѣ, — 2-е—въ Москвѣ). Для наблюденія за производствомъ ревизіи ежегодно назначался Сенаторъ.

Екатерина II выразила желаніе, чтобы ревизія не касалась только повѣрки прихода и расхода, но чтобы послѣдняя, особенно, слѣдила за денежными расходами: согласно-ли закону

они потребованы и израсходованы. Екатерина II обратила также вниманіе и на отношенія Ревизіонъ-К-гіи къ отчетнымъ предъ послѣдней учрежденіямъ: нѣкоторыя учрежденія, обладающія бо́льшимъ вліяніемъ въ государствѣ, игнорировали законныя требованія и запросы Р.-Коллегіи, чѣмъ приводили въ безпорядокъ дѣлопроизводство ея и даже навлекали на нее отвѣтственность.

Но важнѣйшія преобразованія въ области государственной отчетности были сдѣланы въ 1775 году при учрежденіи губерній.

Въ числѣ губернскихъ учрежденій основана Казенная Палата; послѣдняя, говоря словами учрежденія (118 ст.)—„есть соединенный департаментъ Камеръ-и Ревизіонъ-Коллегій, которому поручаются въ смотрѣніе казенныя дѣла той губерніи". Въ вѣдѣніи этихъ палатъ были дѣла: о поступленіи казенныхъ доходовъ, производство расходовъ, завѣдываніе нѣкоторыми доходными казенными статьями, завѣдываніе зданіями и строеніями,—наконецъ, ревизія счетовъ, составленіе вѣдомостей о доходахъ и расходахъ и представленіе ихъ въ Ревизіонъ-Коллегію. Казенныя палаты были подчинены Сенату. Ревизія производилась по подлиннымъ документамъ, что давало возможность судить о финансовомъ хозяйствѣ губерніи; какъ учрежденіе поставленное въ опредѣленныхъ отношеніяхъ къ Сенату, оно пользовалось бо́льшей свободой и правами.

Екатерина II не ограничилась установленіемъ въ губерніяхъ контрольныхъ учрежденій; преобразовательная ея дѣятельность коснулась и центральнаго контрольнаго управленія. Въ 1780 году были учреждены при Сенатѣ Экспедиціи,—ихъ было четыре. Экспедиціи находились подъ непосредственнымъ управленіемъ Государственнаго Казначея. Третья—Экспедиція Свидѣтельства Счетовъ—завѣдывала ревизіей. „На Управляющаго сими Экспедиціями возложена обязанность, по истеченіи года, представлять Государынѣ вѣдомости: 1) о всѣхъ доходахъ государства, 2) сколько ихъ собрано, 3) сколько не добрано, 4) сколько изъ собранныхъ доходовъ употреблено въ расходъ по государству, 5) сколько за симъ въ остаткѣ и гдѣ эти остатки, 6) какія именно недоимки остались и 7) разсужденіе Государственнаго Казначея обо всемъ вышеписанномъ.

Ревизіонъ-Коллегія упразднена была въ 1781 году; оставленъ былъ только одинъ ея департаментъ для окончанія дѣлъ (онъ просуществовалъ около 29-ти лѣтъ).

Какъ ни важны были эти преобразованія, все-таки дѣятельность г-аго контроля не была приведена въ должный порядокъ; права его все болѣе и болѣе стѣснялись по мѣрѣ увеличенія числа мѣстъ и лицъ, освобожденныхъ отъ отчетности предъ государственнымъ контролемъ.

Императоръ Павелъ I возобновилъ Ревизіонъ-Коллегію.

Преобразов. Александра I.

Наконецъ, къ 1808 году, государственный контроль пришелъ въ такой упадокъ, что Императоръ Александръ I рѣшился на коренное его преобразованіе, что и было имъ исполнено. Неоффиціальный Комитетъ коснулся, между прочимъ, вопроса о государственномъ контролѣ; такъ въ одномъ изъ засѣданій (12 Мая) было принято предложеніе Гр. А. Р. Воронцова объ учрежденіи при Сенатѣ ревизіонной коммиссіи для повѣрки счетовъ, представляемыхъ министрами. (Щегловъ).

Манифестомъ 25 Іюня 1811 года государственное финансовое хозяйство раздѣлялось на 3 части, именно: 1) доходы государственные ввѣрялись Министерству Финансовъ; 2) движеніе государственныхъ суммъ—Государственному Казначейству; 3) повѣрка приходовъ и расходовъ, ревизія всѣхъ государственныхъ счетовъ—Главному Управленію Ревизіи (по плану Сперанскаго).

Всѣ прежде образованныя контрольныя учрежденія должны были войти въ составъ департаментовъ Главнаго Управленія Ревизіи.

Послѣднихъ было два: 1) Департаментъ для повѣрки гражданской отчетности (преобразованный изъ Государственной Экспедиціи Свидѣтельства Счетовъ); 2) Департаментъ для повѣрки отчетности Морскаго и Военнаго Министерствъ (изъ Счетныхъ Экспедицій Военной- и Адмиралтействъ-Коллегій); въ 1827 году изъ 2-го Департемента выдѣлился третій—3) Департаментъ ревизіи Морскихъ отчетовъ.

Всѣ государственныя управленія (центральныя и мѣстныя), въ завѣдываніи которыхъ находятся казенныя суммы, должны были представлять отчеты въ доходахъ, расходахъ и остаткахъ Гл. Управленію Ревизіи.

Изъяты были изъ этого общаго порядка отчетности: Кабинетъ его Величества, Государственный Банкъ, Учрежденія Императрицы Маріи, благотворительныя учрежденія и воспитательные дома; Положеніемъ Комитета Министровъ, высочайше утвержденнымъ (24 марта) послѣдній также освобождался отъ представленія отчетовъ объ употребленіи суммъ на канцелярію Комитета въ Государственный Контроль. (П. С. З. XXXVIII № 29379).

Такимъ образомъ, на ревизію Гл. Управленія стали поступать кассовыя книги, документы, счеты и отчеты Казенныхъ Палатъ.

Во второй половинѣ царствованія Императора Александра I большое вліяніе на дѣла правленія пріобрѣтаетъ Комитетъ М—въ: онъ замѣнилъ собою Сенатъ, поэтому на него перешла и высшая финансовая и контрольная власть; но роль контролирующаго учрежденія не могла быть имъ надлежащимъ образомъ выполняема: Комитетъ состоялъ изъ Министровъ, снисходительно относящихся другъ къ другу изъ-за личныхъ соображеній. (Романовичъ-Славатинскій). Сенаторъ Сумароковъ, въ письмѣ къ Императору Николаю Павловичу, говоритъ: „министры сдѣлались независимыми, не отдавали отчетовъ ни въ дѣйствіяхъ своихъ, ни въ суммахъ. Они цари въ своихъ удѣлахъ". (Щегловъ).

Теперь, какъ и прежде, явилось существенное неудобство: несоотвѣтствіе личныхъ силъ Главнаго Управленія Ревизіи съ массою отчетности, поступавшей на ревизію. (Матеріалъ, переданный въ Гл. Управленіе состоялъ: изъ Государственной Экспедиціи Ревизіи Счетовъ—3,494 необревизованныхъ счета; изъ Военной Сч. Экспедиціи свыше 140 тыс.; изъ Адмиралтейской Сч. Экспедиціи—4,237. (Лебедевъ).

Опять были образованы при Главномъ Управленіи шесть временныхъ ревизіонныхъ учрежденій, которымъ была поручена ревизія отчетовъ прежняго времени; (въ коммиссіи это было передано до 200 тысячъ, книгъ и до 10 милліоновъ документовъ); но подобныя мѣры, хотя временно и приносили пользу, не могли на будущее время оградить государственный контроль отъ такихъ же недостатковъ.

Подобное положеніе вызвало со стороны Правительства новую мѣру. Комитетъ Министровъ, разсмотрѣвъ записку по

Сист. Генер. Отчетности.

этому вопросу Государственнаго Контролера, Положеніемъ Высочайше утвержденнымъ 5-го мая 1823 года установилъ систему Генеральной Отчетности, заключающейся въ повѣркѣ общихъ отчетовъ Министерствъ и Гл. Управленій.

Такимъ образомъ, ревизія по подлиннымъ книгамъ и документамъ была оставлена.

Теперь постановлено было, чтобы всѣ департаменты сами повѣряли отчеты подчиненныхъ мѣстъ и лицъ, а на ревизію Государственнаго Контроля представляли только „общіе отчеты", послѣдніе они должны ревизовать, не входя уже ни въ какія сношенія съ отчетными мѣстами. Для производства ревизіи въ департаментахъ, были учреждены при послѣднихъ счетныя отдѣленія.

Обревизовавъ всѣ присланные отъ отчетныхъ мѣстныхъ учрежденій вѣдомости и свое департаментское счетоводство, на основаніи всѣхъ этихъ данныхъ каждый департаментъ составляетъ „генеральный отчетъ" и представляютъ его на ревизію Государственнаго Контроля: „словомъ всѣ учрежденія — повѣряли самихъ себя; дѣятельность Государственнаго Контроля ограничивалась однимъ разсмотрѣніемъ отчетовъ, безъ производства документальной ревизіи".

Начиная съ 1830 года система блюстительнаго контроля укоренилась во всѣхъ учрежденіяхъ. Тогда-же былъ преобразованъ и составъ Государственнаго Контроля; вся отчетность раздѣлена на двѣ части: 1) отчетность до 1828 г. 2) отчетность съ 1828 года. Для первой образовано шесть временныхъ коммисій, для второй — Государственная Экспедиція для ревизіи счетовъ гражданскихъ; Военно-счетная Экспедиція и Контрольный департаментъ морской отчетности.

30-го Декабря 1836 года было изданно — „учрежденіе Государственнаго Контроля„. (П. С. З., № 9812).

По новому „учрежденію" въ составъ Государственнаго Контроля образованы Департаменты: 1) гражданскихъ дѣлъ; 2) военныхъ и 3) морскихъ дѣлъ; Совѣтъ Г-аго Контроля и Канцелярія. Для повѣрки на мѣстѣ движенія казенныхъ суммъ командируются чиновники Г-аго К.; послѣдніе обязаны слѣдить, правильно-ли производится ревизія. Назначаются чиновники вѣдомства Контроля въ общія присутствія нѣкоторыхъ учрежденій—для той же цѣли.

Въ губерніяхъ ревизія производится счетными отдѣленіями при Казенныхъ Палатахъ (съ 1831 г. онѣ переименованы въ контрольныя); отчеты свои Казенныя Палаты посылаютъ на ревизію въ департаменты.

Такимъ образомъ, Государственный Контроль не производилъ никакой ревизіи, а лишь провѣрку правильности итоговъ; главная цѣль Г-аго Контроля — удостовѣреніе въ законности, своевременности и хозяйственности распоряженій распорядительныхъ органовъ управленія—не достигалась.

Недостатки генеральной отчетности были слишкомъ разительны для того, чтобы не обратить на себя вниманія государственныхъ людей того времени.

Въ 1836 году Генералъ-Адъютантъ Киселевъ представилъ въ Государственный Совѣтъ проектъ преобразованія государственной отчетности. Въ докладѣ своемъ онъ доказывалъ необходимость возвратиться къ прежней документальной ревизіи, а въ виду массы отчетности поступающей на ревизію и трудности удовлетворить требованіямъ при малочисленномъ штатѣ Главнаго Управленія Ревизіи, учредить по губерніямъ Контрольныя Отдѣленія, подчинивъ ихъ непосредственно Гл. Управленію: Контрольныя Отдѣленія могутъ быть образованы изъ счетныхъ отдѣленій при Казенныхъ Палатахъ (мысль эта была выражена и въ манифестѣ 1811 года).

Такимъ образомъ, всѣ губернскія учрежденія „по мнѣнію Киселева, слѣдуетъ подчинить ревизіи — губернскаго контрольнаго учрежденія: Министерства и Главныя Управленія—ревизіи Центральнаго.

Проектъ этотъ, къ сожалѣнію, былъ отклоненъ Государственнымъ Совѣтомъ.

Но мнѣніе Киселева нашло большую поддержку въ средѣ государственныхъ людей того времени: — нетрудно было замѣтить недостатокъ существующей системы отчетности.

Когда въ 1852 году Императоръ Николай I-й учредилъ Контрольный Комитетъ (подъ предсѣдательствомъ кн. Гагарина), для приведенія въ порядокъ системы отчетности и исправленія недостатковъ ревизіи, то мнѣніе Киселева было опять выдвинуто, въ особенности Княжевичемъ и Норовымъ;

но нашлось не мало и противниковъ, и самымъ вліятельнымъ былъ Государственный Контролеръ Хитрово.

Когда труды Комитета были представлены на разсмотрѣніе Императора Николая I-го, онъ выразилъ слѣдующую мысль: „мнѣніе Г. Княжевича кажется мнѣ весьма основательнымъ".

Тѣмъ не менѣе Николай I, хотя и самъ сочувствовалъ такому преобразованію, согласился съ мнѣніемъ большинства членовъ Комитета, принявъ во вниманіе объясненія Государственнаго Контролера о неудобствѣ примѣненія новой системы какъ на основаніи неудачныхъ попытокъ прежнихъ лѣтъ, такъ и по причинѣ значительныхъ денежныхъ затратъ которыя необходимо повлечетъ за собой замѣна системы генеральной повѣрки — документальной.

Такимъ образомъ, Комитетъ не нашелъ возможнымъ произвести коренное преобразованіе въ области государственной отчетности. Мнѣніе Комитета было представлено на разсмотрѣніе Соединенныхъ Департаментовъ законовъ и экономіи Государственнаго Совѣта, а потомъ Общаго Собранія Г. С-та, гдѣ было положено, чтобы, оставивъ все безъ перемѣны, „поручить Государственному Контролеру изыскивать средства для улучшенія счетнаго и ревизіоннаго дѣла и о результатахъ представлять Государственному Совѣту".

Это постановленіе Г-аго Совѣта было Высочайше утверждено 6 декабря 1854 года.

Реформа Императора Александра II.

Въ 1855 году вступилъ на престолъ Александръ II. Начался блестящій періодъ развитія государственнаго контроля.

Еще до вступленія на престолъ Александръ II 5 ноября 1854 выразилъ слѣдующее мнѣніе:

„Я убѣжденъ, что существующая нынѣ система контрольной отчетности требуетъ существеннаго преобразованія; требуетъ для того, чтобы подчинить ревизіи строгой и правильной и по документамъ и на самомъ мѣстѣ, всѣ операціи, и денежныя и матеріальныя, всѣхъ безъ изъятія отраслей государственнаго управленія" (отзывъ на журналъ Государственнаго Совѣта).

Государственная отчетность на Западѣ была уже достаточно развита и приведена въ извѣстный стройный порядокъ.

Въ 1855 году поручено было Валеріану Алексѣевичу Татаринову (по представленію Г-аго К-ра Анненкова) отправиться въ Пруссію, Бельгію, Австрію и Францію для изученія на мѣстѣ системъ отчетности этихъ государствъ и опредѣленія степени возможности примѣненія ихъ въ Россіи.

Выборъ Императора палъ на человѣка, который вполнѣ оправдалъ возложенное на него довѣріе. Плодомъ его изслѣдованій были подробныя записки о системахъ отчетности въ указанныхъ государствахъ. Имъ-же былъ составленъ и поднесенъ на Высочайшее разсмотрѣніе докладъ: „Общій сравнительный обзоръ государственной отчетности въ Бельгіи, Франціи, Австріи и Пруссіи".

Въ докладѣ этомъ выразилось требованіе трехъ основныхъ началъ въ финансовой системѣ,—именно: 1) требованіе однообразія въ порядкѣ составленія смѣтъ,—2) требованіе исполненія смѣтъ, вполнѣ согласное съ бюджетнымъ закономъ и 3) единство кассы; что-же касается контрольнаго дѣла, то, во-первыхъ, признавалось необходимымъ—учрежденіе вполнѣ самостоятельной и независимой отъ распорядителей ревизіонной власти, производящей ревизію (по подлинникамъ документамъ) распоряженій не только исполнителей, но и распорядителей; во-вторыхъ—введеніе предварительнаго контроля.

Затѣмъ Государственнымъ Контролеромъ былъ поднесенъ Государю докладъ о примѣненіи началъ, разработанныхъ В. А. Татариновымъ, къ отчетности въ Россіи. Лично пересмотрѣвъ этотъ докладъ, Государь повелѣлъ передать его для пересмотра и заключенія Министрамъ и Главнымъ Управляющимъ.

13-го ноября 1858 года была учреждена Высшая Коммиссія (подъ предсѣдательствомъ гр. Гурьева) для разсмотрѣнія и обсужденія началъ, долженствующихъ войти въ основу системы правильной государственной отчетности и ревизіи. Въ работахъ своихъ Коммиссія руководилась указаніями Императора. Послѣ окончанія возложенныхъ на Коммиссію обязанностей послѣдняя должна была установить предметъ и порядокъ занятій другой—Спеціальной Коммиссіи, учрежденной подъ предсѣдательствомъ Ст.-Скр. В. А. Татаринова,—для примѣненія изысканныхъ коренныхъ началъ къ ревизіонному дѣлу.

17-го февраля 1859 года Предсѣдателемъ Высшей Коммиссіи гр. Гурьевымъ былъ поднесенъ на Высочайшее усмотрѣніе обширный докладъ о результатахъ работъ послѣдней.

Вопросы, изслѣдованіемъ которыхъ занималась Коммиссія были: 1) система смѣтъ, 2) устройство кассъ и 3) система отчетности.

Коренныя начала, положенныя въ основаніе преобразованія смѣтнаго дѣла были слѣдующія:

a) составленіе смѣтъ по однообразной системѣ для всѣхъ управленій;

b) разсмотрѣніе и утвержденіе смѣтъ одновременно съ разсмотрѣніемъ контрольнаго отчета объ исполненіи государственной росписи за прошлый смѣтный періодъ;

c) сохраненіе неизмѣнной нормой всѣхъ главныхъ подраздѣленій смѣты.

d) заключеніе смѣтъ въ опредѣленный срокъ.

По отношенію къ кассовому дѣлу примѣненъ былъ принципъ единства кассы: сосредоточеніе всѣхъ средствъ государственныхъ въ рукахъ одного Министерства Финансовъ, которое, взимая всѣ въ государствѣ доходы, удовлетворяло бы изъ нихъ всѣхъ прямыхъ кредиторовъ казны непосредственно по предписаніямъ Министерствъ, визируемымъ М. Финансовъ.

Въ отношеніи государственной отчетности:

a) учрежденіе самостоятельнаго ревизіоннаго органа—Государственнаго Контроля, который повѣрялъ-бы дѣйствія распорядителей и исполнителей по подлиннымъ актамъ и документамъ.

b) введеніе предварительнаго контроля.

c) періодическая послѣдующая ревизія по подлиннымъ актамъ, документамъ и книгамъ; внезапное свидѣтельство наличности г-ныхъ кассъ.

d) составленіе общаго отчета о государственныхъ оборотахъ самимъ Государственнымъ Контролемъ и представленіе его въ концѣ года, слѣдующаго за отчетнымъ, чтобы онъ могъ быть принятъ въ соображеніе при составленіи и утвержденіи новой смѣты.

Какъ заинтересованъ былъ этимъ дѣломъ преобразованія государственной отчетности Государь Александръ II, видно

изъ того, что онъ повелѣлъ, чтобы черезъ каждые три мѣсяца ему докладывали о ходѣ занятій въ Коммиссіи.

Проектъ преобразованія государственной отчетности былъ разсмотрѣнъ въ Совѣтѣ Министровъ (6-го іюня); затѣмъ Государь повелѣлъ: „ввести въ С.-Петербургѣ, въ видѣ опыта, съ 1-го Января 1864 года—единство кассы"; такъ-какъ на ряду съ единствомъ кассы разсматривался вопросъ и о введеніи предварительнаго контроля, то „не устанавливая при опытѣ единства кассы контроля предварительнаго, связать, въ періодъ опыта, съ единствомъ кассы послѣдующую, со стороны Государственнаго Контроля повѣрку,—документальную и современную.

(П. С. З., XXXVII, 38369; XXXIII, 40100; 40446; 40739; XL, 41940).

(Преобразованіе государственной отчетности. По системѣ смѣтъ. Объяснительная записка; Преобразованіе государственной отчетности. II. По устройству кассъ. Объяснит. записка и Приложеніе. С.-Петербургъ. 1863 года).

1863 года 31-го Декабря В. А. Татариновымъ было составлено и поднесено на Высочайшее утвержденіе—Положеніе о Временной Ревизіонной Коммиссіи. Дѣятельность свою послѣдняя открыла тоже съ 1-го Января 1864 года (П. С. З., XXXVIII, 40,363).

На нее было возложено: 1) ревизія по подлиннымъ документамъ, актамъ и счетамъ, 2) свидѣтельство наличныхъ суммъ, 3) повѣрка финансовыхъ смѣтъ, 4) составленіе отчета по движенію казенныхъ суммъ.

Всѣ счетныя и контрольныя части при различныхъ распорядительныхъ учрежденіяхъ были упразднены; отмѣнено также и представленіе Департаментами на ревизію Государственнаго Контроля генеральныхъ отчетовъ.

Съ этого времени начинается постепенное введеніе новой системы отчетности.

Для производства ревизіи по губерніямъ, 30-го Ноября 1864 года были открыты Контрольныя Палаты въ 12-ти губерніяхъ округовъ Петербургскаго, Одесскаго и Рижскаго, а начало ихъ дѣятельности было назначено съ 1-го Января 1865 г. (П. С. З., XXXIX, 41,513; XXXIX, 41,604. „Временное Положеніе 21 Декабря 1864 года).

Организація контрольныхъ учрежденій въ этихъ трехъ округахъ была не одинакова. Это было сдѣлано съ цѣлью испытать, какая изъ принятыхъ системъ окажется болѣе пригодной. Такимъ образомъ, въ Одесскомъ округѣ были учреждены самостоятельныя Контрольныя Палаты въ губерніяхъ: Херсонской, Таврической, Екатеринославской и Бессарабской Области. Въ Петербургскомъ округѣ была принята слѣдующая система: въ Петербургѣ была учреждена Контрольная Палата, а въ губерніяхъ: Новгородской, Олонецкой и Псковской были учреждены Отдѣленія, подчиненныя С.-Петербургской Контрольной Палатѣ. (Въ Архангельской губерніи по причинѣ ея отдаленности была учреждена самостоятельная Контрольная Палата). Въ Рижскомъ Округѣ учреждена Общая Контрольная Палата для Лифляндской и Курляндской губерній, имѣющая Отдѣленіе въ Эстляндской губ.

Первая система оказалась лучшей во многихъ отношеніяхъ, и потому 22 марта 1865 года повелѣно было ввести съ 1 января 1866 года мѣстныя учрежденія Гос. Контроля—Палаты, по первой системѣ, во всѣхъ частяхъ Имперіи, за исключеніемъ Закавказскаго Края. (П. С. З. XL, 42755).

Въ видѣ исключенія, нѣкоторымъ Контрольнымъ Палатамъ поручена ревизія двухъ губерній, именно: Кіевская Контрольная Палата повѣряетъ обороты и Волынской губерніи; Лифляндская — Курляндской; Пензенская Контрольная Палата повѣряетъ (съ 1877 года) обороты губерніи Самарской.

3-го января 1866 года было Высочайше утверждено „Временное Положеніе о мѣстныхъ контрольныхъ учрежденіяхъ“, первый пунктъ котораго гласитъ: „Съ 1-го Января 1866 года образуются Контрольныя Палаты во всѣхъ губерніяхъ и областяхъ Имперіи, за исключеніемъ Закавказскаго края“. Для повѣрки денежныхъ оборотовъ Государственнаго Казначейства въ Царствѣ Польскомъ учреждается съ того же времени Контрольная Палата въ г. Варшавѣ, а для повѣрки оборотовъ Амурской и Приморской Областей учреждается Амурская Контрольная Экспедиція въ г. Николаевскѣ (П. С. З., XLI, 42861; Временное Положеніе).

Учрежденная въ 1866 году Контрольная Палата въ Варшавѣ ревизовала только вѣдомства: военное, таможенное и акцизное; прочія вѣдомства по прежнему ревизовались админи-

стративными контрольными отдѣленіями, а—окончательно—Высшей Счетной Палатой. Мнѣніемъ Комитета Царства Польскаго, утвержденнымъ 29 іюля 1866 года, Высшая Счетная Палата была упразднена, а ревизія оборотовъ всѣхъ управленій передана въ вѣдѣніе Государственнаго Контроля. Указами 19 Декабря 1866 г. и 28 декабря 1866 г. учреждены были Контрольныя Палаты въ Варшавѣ, Ломжѣ и Люблинѣ, а для окончанія повѣрки счетовъ прежнихъ лѣтъ учреждена Временная Контрольная Коммиссія.

На основаніи положенія Кавказскаго Комитета (утвержденнаго 23 Декабря 1867 г). открыла свою дѣятельность Закавказская Контрольная Палата, а въ 1868 г. учреждена Туркестанская Контрольная Палата; 1-го января 1873 года открыта Контрольная Палата въ Новочеркасскѣ; мнѣніемъ Государственнаго Совѣта (утвержденнымъ 30 Января 1873 г.) въ Закавказскомъ Краѣ, вмѣсто прежней одной, учреждено, двѣ Контрольныя Палаты—въ Баку и Тифлисѣ.

На Контрольныя Палаты возложены слѣдующія обязанности: 1) ревизія по шнуровымъ книгамъ и подлиннымъ документамъ денежныхъ оборотовъ Губернскихъ и Уѣздныхъ Казначействъ и кассъ спеціальныхъ сборщиковъ; 2) ревизія по отчетности кассъ и по подлиннымъ, къ таковой отчетности прилагаемымъ или особо контрольными учрежденіями требуемымъ, документамъ оборотовъ управленій, распоряжающихся кредитами и сборомъ государственныхъ доходовъ; 3) повѣрка по шнуровымъ книгамъ и подлиннымъ документамъ правильности оборотовъ матеріальнаго имущества; 4) свидѣтельство противъ подлинныхъ книгъ и документовъ, наличныхъ суммъ и бумагъ, имѣющихъ денежное достоинство, въ Казначействахъ Губернскихъ, Уѣздныхъ и въ кассахъ спеціальныхъ сборщиковъ.

(Положеніе о Контрольныхъ Палатахъ 3 января 1866 г. П. С. З., XLI, 42871).

Что касается центральнаго учрежденія Государственнаго Контроля, то въ немъ были сдѣланы слѣдующія преобразованія: Департаменты Гражданскихъ и Военныхъ отчетовъ были соединены подъ названіемъ Временной Контрольной Экспедиціи, для окончанія ревизіи за весь прошедшій періодъ до введенія новой системы отчетности (указъ 31 декабря 1879 г.).

Департаментъ Морскихъ отчетовъ остался. Временная Контрольная Экспедиція закончила возложенную на нее работу и въ 1876 г.—1-го января—была упразднена.

Въ 1883 г. учрежденъ Департаментъ Гражданской отчетности, замѣнившій Временную Ревизіонную Коммиссію; въ томъ же году Департаментъ Морскихъ счетовъ преобразованъ въ Департаментъ Военной и Морской отчетности.

Оставленъ безъ измѣненія Совѣтъ Государственнаго Контроля.

Чтобы правильно судить о томъ, на сколько важна реформа Александра II въ области государственной отчетности, необходимо коснуться ближе и оцѣнить систему 1) смѣтнаго, 2) кассоваго и 3) контрольнаго дѣла, дѣйствующую до преобразованія государственной отчетности.

Коммиссія разрабатывающая начала, долженствующія войти въ основаніе правильной бюджетной системы, остановилась на слѣдующихъ началахъ: 1) единство государственнаго бюджета; 2) классификація его статей; 3) спеціализація при исполненіи; 4) срочное заключеніе. „Нашъ государственный бюджетъ"—говоритъ Коммиссія,—„не вполнѣ соотвѣтствуетъ вышеуказаннымъ началамъ".

Смѣтная система.

Въ чемъ же состоитъ это несоотвѣтствіе?

Составленіе смѣтъ, въ настоящемъ смыслѣ этого слова, появилось въ Россіи сравнительно недавно; хотя есть догадки, что смѣты были уже въ XVII вѣкѣ до Петра Великаго, а также при Петрѣ Великомъ, особенно-же при Екатеринѣ II „табели о доходахъ и расходахъ", но настоящихъ росписей, особенно предварительныхъ, не было до XIX вѣка. Составленіе настоящихъ росписей появилось въ Россіи только со времени учрежденія Министерствъ.

Но смѣты, составляемыя первоначально, отличались многими существенными недостатками: онѣ далеко не представляли собою картины всѣхъ средствъ и потребностей государства; распорядительныя учрежденія удерживали въ своемъ распоряженіи весьма значительныя суммы, образовавшіяся изъ доходовъ отъ собственныхъ оброчныхъ статей (капиталовъ экономическихъ), остатковъ отъ смѣтныхъ назначеній, не внося ихъ совсѣмъ въ общія смѣты; нерѣдко случалось, что эти учрежденія отдавали на % въ кредитныя учреж-

денія накопившіеся капиталы, образуя для себя, такимъ образомъ, спеціальныя средства. Суммы, полученныя (иногда за нѣсколько лѣтъ) на основаніи смѣтныхъ назначеній, не употреблялись на тѣ цѣли, на которыя онѣ предназначались, но оставались въ распоряженіи разныхъ Министерствъ. Доходы, непосредственно поступавшіе черезъ различныя учрежденія отдѣльныхъ вѣдомствъ, также не вносились сполна въ общую смѣту. Далѣе — смѣты не представляли систематической классификаціи; смѣтныя назначенія не подтверждались документальными данными и объясненіями; суммы, назначенныя по государственной росписи, выдавались сразу полностью на руки Министрамъ, нечего и говорить о томъ, что недостатки по одной статьѣ покрывались сбереженіями по другой: дѣйствіе финансовой смѣты не ограничивалось никакимъ опредѣленнымъ срокомъ, и министерства требовали выдачъ суммъ, назначенныхъ по смѣтамъ различныхъ лѣтъ.

Преобразов. смѣтной системы.

Въ виду всего вышеизложеннаго, Спеціальная Коммиссія прежде всего обратила вниманіе на неполноту составлявшихся смѣтъ, поэтому и приступила къ пересмотру всѣхъ денежныхъ средствъ, находящихся въ распоряженіи Министерствъ и не заносимыхъ въ общія смѣты, и опредѣленію, какія изъ нихъ должны вноситься въ смѣту, какъ доходы государственные, и какіе изъ нихъ должны быть причислены къ средствамъ, казнѣ постороннимъ. Къ первой категоріи были причислены: 1) всѣ сборы и доходы, служившіе къ образованію экономическихъ капиталовъ; 2) всѣ не принадлежащіе сословіямъ или обществамъ доходы разныхъ управленій; 3) пособія казначейству изъ постороннихъ источниковъ; 4) доходы типографій, получающихъ пособія отъ казны (кромѣ синодальной); 5) наконецъ, случайные доходы по различнымъ управленіямъ. Ко второй категоріи были причислены: 1) средства чисто сословныя; 2) средства учрежденій благотворительныхъ, пользующихся субсидіями правительства; 3) средства, опредѣляемыя для спеціальныхъ цѣлей, и наконецъ 4) суммы частныхъ лицъ, вносимыя на храненіе или для передачи по принадлежности. Всѣ эти суммы не должны быть заносимы въ общую смѣту.

Теперь, съ веденіемъ этихъ правилъ, государственная смѣта представляла полную картину государственныхъ доходовъ

и расходовъ. На ряду съ этимъ установлены были правила, запрещающія Министерствамъ выходить изъ нормъ смѣтныхъ назначеній.

При разсмотрѣніи и разработкѣ вопроса о системѣ составленія смѣтъ, Коммиссія приняла за руководство — систему составленія частныхъ росписаній въ Пруссіи. Частныя росписанія, составляемыя губернскими учрежденіями, представляются въ Департаменты, которые, основываясь на изложенныхъ послѣдними данныхъ, составляютъ общую по Министерству смѣту.

Составленныя такимъ образомъ смѣты, съ приложеніями и объяснительными записками, представляются въ Министерство Финансовъ, гдѣ составляется проектъ общей государственной смѣты; послѣдній представляется на разсмотрѣніе въ Государственный Совѣтъ.

Что касается разсмотрѣнія и обсужденія государственной смѣты, то нужно указать на то, что послѣдняя должна быть разсмотрѣна съ точки зрѣнія во-первыхъ—правильности требованій противъ существующихъ законовъ; во-вторыхъ — правильности требованій противъ предшествовавшаго дѣйствительнаго исполненія предыдущихъ смѣтъ; и наконецъ, разсмотрѣнія требованій въ видахъ государственнаго хозяйства, т. е. разсмотрѣнія расходовъ по степени пользы, своевременности и производительности послѣднихъ въ отношеніи государственныхъ потребностей и доходовъ вообще.

Возложеніе на Государственный Совѣтъ обязанности разсмотрѣнія смѣты съ трехъ указанныхъ сторонъ не принесло-бы желанныхъ результатовъ, потому что для разбора правильности всѣхъ требованій необходимъ опытъ и подготовка. Для облегченія Государственнаго Совѣта, въ данномъ случаѣ, трудъ разсмотрѣнія и обсужденія государственной смѣты раздѣляется между Министерствомъ Ф-въ и Государственнымъ Контролемъ, органами близко стоящими къ дѣлу и имѣющими возможность своими замѣчаніями помочь Государственному Совѣту.

Такимъ образомъ, разсмотрѣніе смѣты съ точки зрѣнія законности, подведеніе общаго балланса, изысканіе мѣръ и средствъ на покрытіе дефицитовъ, если они окажутся, возлагается на Министра Финансовъ; повѣрка смѣтъ М-ра Фи-

нансовъ съ точки зрѣнія законности, а смѣтъ всѣхъ прочихъ вѣдомствъ противъ дѣйствительнаго исполненія смѣтныхъ назначеній за прошлый смѣтный періодъ—возлагается на Государственный Контроль; высшая-же повѣрка смѣтъ съ точки зрѣнія общегосударственной пользы, своевременности и настоятельности расходовъ, соглашеніе пререканій, возникшихъ между Министерствомъ Финансовъ и Государственнымъ Контролемъ—съ одной стороны, а отдѣльными Министерствами и Главными Управленіями — съ другой — поручается Государственному Совѣту.

Въ послѣднихъ числахъ декабря проектъ смѣты изъ Государственнаго Совѣта (проектъ обсуждается сначала въ Д. Государственной Экономіи, а потомъ въ Общемъ Собраніи Государственнаго Совѣта) восходитъ на Высочайшее усмотрѣніе, и—послѣ утвержденія—получаетъ силу бюджетнаго закона (публикуется въ Сенатскихъ Вѣдомостяхъ).

При исполненіи смѣты строго установлено — 1) сохраненіе неизмѣнными всѣхъ главныхъ по предметамъ подраздѣленій (параграфовъ)—2) обращеніе смѣтныхъ сбереженій на недостатки по однимъ лишь второстепеннымъ подраздѣленіямъ.

О выгодности перваго требованія можно судить на основаніи опыта прежнихъ лѣтъ, когда ассигнованныя суммы выдавались цѣликомъ на руки Министрамъ и расходованіе послѣднихъ ничѣмъ не ограничивалось; напротивъ, запрещеніе распорядительнымъ учрежденіямъ, въ завѣдываніи которыхъ находятся хозяйственныя операціи, требующія быстраго обращенія денежныхъ суммъ—запрещеніе замѣны недостатковъ—сбереженіями по второстепеннымъ подраздѣленіямъ стѣснило-бы ихъ хозяйственную дѣятельность. „Безусловное запрещеніе т. е. полная спеціализація бюджета, говоритъ Рау, неудобна; ибо въ ходѣ операцій часто ощущается потребность въ нѣкоторой свободѣ дѣйствія“. (Основныя начала финан. науки).

Государственный бюджетъ по идеѣ долженъ выражать картину средствъ и потребностей опредѣленнаго періода, прямымъ слѣдствіемъ такого положенія служитъ назначеніе опредѣленнаго срока для заключенія дѣйствія смѣты; но операціи такого обширнаго хозяйства, какъ государство, не могутъ заканчиваться къ строго опредѣленному сроку, а по-

тому онѣ не могутъ быть заключены въ столь узкія рамки, какъ періодъ одного года; чтобы изгладить этотъ недостатокъ — назначаютъ льготные сроки (противникомъ льготныхъ сроковъ — является Бунге; по его мнѣнію, послѣдніе затрудняютъ отчетность).

Срокъ заключенія смѣты наступаетъ одновременно для всѣхъ управленій и частей государства и долженъ предшествовать сроку представленія новыхъ смѣтъ, чтобы такимъ образомъ дана была Министру Финансовъ возможность судить о находящихся въ его распоряженіи средствахъ, а Государственному Контролю—составить отчетъ объ исполненіи росписи доходовъ и расходовъ за прошлый смѣтный періодъ.

Въ государственномъ хозяйствѣ встрѣчаются предпріятія, продолжающіяся нѣсколько лѣтъ, примѣненіе къ нимъ изложенныхъ требованій привело-бы къ неточности и запутанности въ счетоводствѣ, такъ какъ нельзя съ точностью опредѣлить годичный размѣръ потребностей для подобныхъ предпріятій; въ такихъ случаяхъ практикуется переносъ суммъ въ смѣты слѣдующаго года, причемъ Министръ Финансовъ прилагаетъ къ общей смѣтѣ особую статью, заключающую въ себѣ всѣ требуемыя Министерствами переносы.

Для заготовленій хозяйственныхъ потребностей назначаются авансовые кредиты, т. е.—выдаются самимъ управленіямъ или указаннымъ ими лицамъ опредѣленныя въ законѣ денежныя суммы впредь до разсчета (по приблизительному разсчету). Порядокъ испрошенія авансовъ такой-же, какъ и порядокъ испрашиванія кредитовъ сверхсмѣтныхъ.

24-го Ноября 1869 года установленный льготный срокъ для Военнаго Министерства 7 мѣсяцевъ, а для другихъ управленій 6 м. былъ сокращенъ на 2 мѣсяца; вмѣстѣ съ тѣмъ, возникъ вопросъ объ отмѣнѣ авансовыхъ кредитовъ — съ занесеніемъ ихъ въ смѣту того года, въ продолженіи котораго они открываются, но подобный порядокъ повлекъ бы за собою и отнесеніе расходовъ, производимыхъ въ теченіи льготнаго срока къ смѣтѣ даннаго года, т. е. къ отмѣнѣ льготнаго срока.

Въ 1873 году была примѣнена новая мѣра въ отношеніи составленія смѣтъ для Военнаго и Морскаго Министерствъ: въ виду возрастанія потребностей этихъ Министерствъ, для

нихъ была назначена норма расходовъ (для Военнаго 179.290,000 рублей, а для Морскаго—25,764,000 р.), сверхъ назначенныхъ суммъ эти Министерства не могли испрашивать никакихъ кредитовъ (за исключеніемъ чрезвычайныхъ); но мѣра эта не дала желанныхъ результатовъ и, просуществовавъ шесть лѣтъ, 13 Іюля 1879 года была отмѣнена.

„Предметомъ кредита экстраординарнаго можетъ быть такой только расходъ, который не могъ быть предвидѣнъ при утвержденіи смѣты дѣйствующей и безъ крайняго вреда не можетъ быть отложенъ до смѣты будущей". Кредиты на расходы уже указанные въ смѣтѣ, но недостаточные для покрытія послѣднихъ — восполняются такъ называемыми — дополнительными ассигнованіями. Порядокъ испрошенія и утвержденія указанныхъ кредитовъ такой-же, какъ и порядокъ утвержденія смѣты; въ данномъ случаѣ весьма важна роль М-ра Финансовъ: онъ обязанъ объяснить, можетъ-ли онъ покрыть испрашиваемый кредитъ изъ средствъ Государственнаго Казначейства, изъ какихъ рессурсовъ онъ можетъ покрыть этотъ расходъ и въ какое время Г. Казначейство можетъ открыть испрашиваемый кредитъ. Роль Государственнаго Контроля, по существу дѣла, ограничена—свое заключеніе, на основаніи исполненія смѣтныхъ назначеній прежнихъ лѣтъ, онъ можетъ дать только въ отношеніи кредитовъ дополнительныхъ.

Окончательно разрѣшаются указанныя кредиты въ Государственномъ Совѣтѣ и восходятъ на Высочайшее разрѣшеніе, а кредиты, испрашиваемые Министрами Военнымъ и Иностранныхъ Дѣлъ, въ случаѣ ихъ политической тайны, подаются на разрѣшеніе Императора личными докладами этихъ Министровъ.

(Преобразованіе Государственной отчетности. По системѣ смѣтъ. Объяснительная записка).

На основаніи всего изложеннаго можно судить, на сколько глубоко затронула проведенная реформа всѣ стороны смѣтнаго дѣла; конечно, провести ее сразу со всей строгостью было трудно, такъ какъ пришлось-бы произвести коренной переворотъ во всей системѣ государственной отчетности.

Чтобы не слишкомъ стѣснять свободу дѣйствій управленій, имъ даны были сначала нѣкоторыя послабленія.

Рѣзко бросается однако въ глаза незначительная сравнительно роль Министерства Финансовъ и Государственнаго Контроля въ отношеніи обсужденія смѣты. Первое, т. е. Министерство Финансовъ разсматриваетъ и обсуждаетъ смѣту только по отношенію требованій къ существующимъ законамъ;—Государственный Контроль—противъ дѣйствительнаго исполненія смѣты за прошлый періодъ; это слишкомъ узкія рамки: какъ М-во Финансовъ, такъ и Г. Контроль, имѣя въ своемъ распоряженіи столько данныхъ, основанныхъ на весьма тщательномъ изслѣдованіи различныхъ финансовыхъ вопросовъ, съ большимъ успѣхомъ могли-бы судить о своевременности, хозяйственности и пользѣ требуемыхъ расходовъ; конечно, свои заключенія по каждому вопросу М-во Финансовъ и Государственый Контроль передаютъ Государственному Совѣту, и ими послѣдній можетъ пользоваться при обсужденіи смѣты, но вопросовъ этихъ, во первыхъ-очень много, во-вторыхъ они требуютъ, всякій разъ, особаго изученія, а Государственный Совѣтъ, при такомъ накопленіи разнообразныхъ дѣлъ управленія, едвали можетъ съ успѣхомъ исполнить это.

Еще болѣе ограничены права Государственнаго Контроля при обсужденіи требованій кредитовъ экстраординарныхъ. Коммиссія выразила мысль, что роль Государственнаго Контроля при испрашиваніи кредита экстраординарнаго ограничена, потому что послѣдній призванъ давать свои заключенія о правильности требованія только противъ дѣйствительнаго исполненія смѣты въ прошлый періодъ; но если въ самомъ опредѣленіи понятія экстраординарнаго кредита, Коммиссія говоритъ, что послѣдній можетъ быть разрѣшенъ лишь въ такомъ случаѣ, если «безъ крайняго вреда не можетъ быть отложенъ до смѣты будущаго года», то заключеніе Г. Контроля о возможности отложить послѣдній или нѣтъ, принесло-бы существенную пользу.

Преобразов. кассовой системы.

Въ столь-же неудовлетворительномъ состояніи застала реформа Александра II и кассовое устройство въ Россіи.

Свѣдѣніе объ историческомъ развитіи казначейскаго дѣла въ Россіи не отличаются полнотой. Въ московскій періодъ сборщики государственныхъ доходовъ хранили казну вић столицы, въ Съѣзжей Избѣ. Остатки отъ сдѣланныхъ расходовъ, въ опредѣленное время отсылались въ Приказы, вѣдав-

шіе данную отрасль управленія. За растраты Воеводы строго наказывались. Въ наказахъ Воеводамъ точно обозначалось, какіе расходы они имѣли право производить по своему усмотрѣнію; во всѣхъ расходахъ они отдавали строгій отчетъ.

Такой порядокъ существовалъ до Петра Великаго. Руководясь въ нѣкоторыхъ своихъ реформахъ образцами учрежденій Швеціи, Петръ Великій позаимствовалъ оттуда и принципъ раздѣленія кассъ доходовъ и расходовъ. Въ 1718 году учреждены были Камеръ-Коллегіи—для завѣдыванія доходами, и—Штатсъ-Конторъ-Коллегія—для завѣдыванія расходами.

(Регламентъ Камеръ-Коллегіи. П. С. З. V, 3466; регламентъ Штатсъ-Конторъ-Коллегіи—П. С. З., V, 3303).

Штатсъ-Конторъ-Коллегія (Штатсъ-Контора въ 1723 году) соединена была въ 1726 г. съ Камеръ-Коллегіей, а въ 1781 г. вовсе упразднена.

Въ губерніяхъ доходами завѣдывали камериры.

(Инструкція земскимъ камерирамъ. П. С. З., V, 3296).

Казначейское дѣло вѣдали рентмейстеры.

Инструкція земскимъ рентмейстерамъ. П. С. З., V, 3304.)

Все дѣлопроизводство сосредоточивалось въ земской конторѣ. Камериру были подчинены земскіе комиссары, собиравшіе доходы по уѣздамъ и представлявшіе камериру мѣсячныя вѣдомости, на основаніи которыхъ послѣдній составлялъ отчетъ для Камеръ-Коллегіи.

Казначейскія вѣдомости о пріемѣ, храненіи и выдачѣ денегъ—рентмейстеры посылали въ Штатсъ-Контору. Деньги хранились въ Рентереи, состоявшей при губернской канцеляріи; въ столицѣ деньги хранились въ Главной Казенной Палатѣ.

Въ 1727 году все управленіе кассовой частью перешло въ вѣдѣніе воеводъ и губернаторовъ.

(П. С. З., V, № 3294, Инструкція воеводамъ; VII, № 4928; VII, № 5033).

При Екатеринѣ Второй въ 1775 году были учреждены уѣздныя Казначейства, а въ 1780 году, съ упраздненіемъ Камеръ и Штатсъ-Конторы, учреждены, подъ управленіемъ Государственнаго Казначея, Казначейства—Остаточныхъ и Штатныхъ суммъ.

(П. С. З., XX, № 14392; 15141; XXI, 15074; 15092; 15530; 15120).

Управленіе гос. кассами находилось подъ надзоромъ Генералъ-Прокурора.

При Александрѣ I—манифестами 25-го Іюля 1810 года и 25-го Іюня 1811 года—управленіе государственными доходами и расходами рѣшено было раздѣлить на три части: первому управленію подъ наименованіемъ Министерства Финансовъ, ввѣрялось вѣдѣніе всѣхъ источниковъ государственныхъ доходовъ; второму подъ именемъ Государственнаго Казначейства,—вѣдѣніе движенія казенныхъ суммъ, и третьему, подъ названіемъ Главнаго Управленія Ревизіи Государственныхъ Счетовъ—повѣрка всѣхъ государственныхъ оборотовъ.

Въ 1821 году были упразднены въ Петербургѣ и Москвѣ Казначейства Остаточныхъ и Штатныхъ суммъ и вмѣсто послѣднихъ учреждено въ Петербургѣ Главное Казначейство, въ которое перешли всѣ казначейскія обязанности. (П. С. З., XXIX, № 23,221; 23,494; XXXVII, № 28,542; 28,545; 28,710; XXXVIII, № 28,959).

Въ губерніяхъ финансовое управленіе и наблюденіе за движеніемъ казенныхъ суммъ въ казначействахъ уѣздныхъ было возложено на Казенныя Палаты.

Тѣмъ не менѣе, кассовое управленіе того времени отличалось значительными недостатками: принципъ централизаціи отсутствовалъ; многія управленія, въ вѣдѣніи которыхъ находились различныя хозяйственныя операціи, сами получали доходы и сами-же расходовали ихъ на свои нужды; это вело къ тому, что нѣкоторыя управленія, имѣя много источниковъ для увеличенія своихъ средствъ, чрезмѣрно обогащались, непроизводительно тратили свои средства, въ то время какъ другія управленія, со скудными средствами, нуждались и прибѣгали къ невыгоднымъ займамъ.

Каждое управленіе, живя отдѣльной финансовой жизнью, въ своихъ финансовыхъ операціяхъ не сообразовалось съ хозяйственнымъ состояніемъ всего государства, какъ цѣлаго; контролируя самое себя, управленіе не могло примѣнить началъ строгой отчетности. „Общественная организація, говоритъ Чербони, которая одной рукой получаетъ налоги съ націи, какъ священный ея вкладъ, чтобы тратить ихъ только

въ мѣрѣ ея нуждъ и согласно ея законамъ, должна быть непремѣнно подчинена дисциплинѣ, которую только одно совершенное счетоводство можетъ ей дать".

Конечно, при такой разбросанности государственныхъ средствъ по различнымъ управленіямъ, Министръ Финансовъ не могъ знать дѣйствительнаго состоянія всей суммы государственныхъ средствъ, а тѣмъ болѣе точнаго числа наличныхъ капиталовъ, хранящихся въ кассахъ различныхъ управленій; кромѣ того нѣкоторыя управленія владѣли значительными экономическими капиталами и еще болѣе увеличивали ихъ, отдавая на % въ различныя кредитныя учрежденія, тогда какъ Министерству Финансовъ, для покрытія государственныхъ расходовъ, нерѣдко приходилось прибѣгать къ внѣшнимъ и внутреннимъ займамъ на невыгодныхъ часто условіяхъ.

Поясненіемъ вышеизложеннаго можетъ служить слѣдующій фактъ: по разбору суммъ 1-го Января 1855 года въ государственныхъ кассахъ оказалось, что въ кассахъ Министерства Финансовъ находилось наличными и билетами всего до 75-ти милліоновъ рублей, а въ кассахъ прочихъ управленій болѣе 200 милліоновъ рублей.

Что касается отчетности кассъ, то, какъ было уже указано, онѣ повѣрялись окончательно самыми-же управленіями.—Государственный Контроль повѣрялъ распорядителей лишь по генеральнымъ отчетамъ, безъ приложенія къ нимъ оправдательныхъ документовъ; это, конечно, была не ревизія, въ полномъ значеніи этого слова, а лишь разсмотрѣніе и перевѣрка отчетовъ.

Въ такомъ состояніи застала реформа Александра II кассовое дѣло.

Коренныя начала, принятыя Коммиссіей въ основу преобразованія кассовой части, сводились къ установленію въ Россіи единства кассы, т. е. сосредоточенію всѣхъ денежныхъ средствъ государственнаго Казначейства въ кассахъ Министерства Финансовъ, которое, взимая всѣ въ государствѣ доходы, удовлетворяло-бы изъ нихъ всѣхъ прямыхъ кредиторовъ казны непосредственно, по предписаніямъ Министровъ, визируемымъ Министерствомъ Финансовъ. Въ изъятіе изъ этого правила, допускается отпускъ распорядительнымъ учрежденіямъ изъ кассъ Министерства Финансовъ только незначитель-

ныхъ авансовъ на мелочные расходы, съ тѣмъ чтобы отпускъ новаго каждому управленію аванса всегда обусловливался представленіемъ отчета въ израсходованіи аванса предшествовавшаго.

Эти коренныя начала, въ смыслѣ программы, были переданы для дальнѣйшей переработки въ деталяхъ Спеціальной Коммиссіи.

Трудъ свой Коммиссія закончила въ 1863 году, когда былъ изготовленъ проектъ кассовыхъ правилъ, обнимающій порядокъ и дѣлопроизводство вновь вводимаго кассоваго устройства.

Въ основу кассовыхъ правилъ были положены упомянутыя начала, съ незначительными только исключеніями.—Важнѣйшее изъ нихъ относится къ практическому примѣненію идеи о возложеніи на Министерство Финансовъ полнаго завѣдыванія всѣми, безъ исключенія, государственными доходами, или, по крайней мѣрѣ, о подчиненіи Министерству Финансовъ всѣхъ, поставленныхъ для взиманія государственныхъ доходовъ, кассировъ. Полное примѣненіе этого правила не можетъ имѣть мѣста въ нѣкоторыхъ отрасляхъ государственнаго управленія, въ виду того, что завѣдываніе сборомъ нѣкоторыхъ спеціальныхъ доходовъ составляетъ не единственную обязанность управленій,—кромѣ того, на нихъ возлагаются и обязанности чисто административныя, тѣсно связанныя съ управленіемъ доходными статьями.

Съ 1-го Января 1864 года въ Петербургѣ было введено, въ видѣ опыта, единство кассы; а затѣмъ постепенно вводилось по всей Имперіи (законами 1865, 1867, 1868 гг.).

Такимъ образомъ вновь вводимому порядку подлежатъ: 1) поступленія государственныхъ доходовъ; 2) производство расходовъ по смѣтнымъ назначеніямъ и 3) приходъ и расходъ спеціальныхъ средствъ, находящихся въ распоряженіи управленій. Взиманіе и расходованіе суммъ сословныхъ и общественныхъ можетъ быть возложено на государственныя кассы, но только послѣ соглашенія общественныхъ и сословныхъ учрежденій съ Министерствомъ Финансовъ о порядкѣ и условіяхъ операцій и о вознагражденіи за эту услугу.

По своей организаціи кассы раздѣляются на: 1) кассы взиманія доходовъ и 2) кассы производства расходовъ. Къ пер-

вымъ относятся: 1) кассы спеціальныхъ сборщиковъ—для собиранія такихъ доходовъ, которые неудобно вносить въ Уѣздныя Казначейства. 2) Уѣздныя Казначейства, послѣднія принимаютъ доходы кассъ спеціальныхъ сборщиковъ, находящихся въ уѣздныхъ городахъ, всѣ другіе доходы, для которыхъ нѣтъ кассъ спеціальныхъ сборщиковъ, спеціальныя суммы и партикулярныя суммы.

Къ кассамъ, производящимъ расходъ относятся: 1) Губернскія Казначейства и ихъ расходныя отдѣленія въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ; 2) Главное Казначейство въ Петербургѣ и 3) Касса Государственной Коммиссіи Погашенія Долговъ.

Губернскія Казначейства принимаютъ всѣ собранныя по губерніи денежныя средства и производятъ платежи по всѣмъ управленіямъ въ губерніи, кромѣ того, принимаютъ спеціальныя средства и партикулярныя суммы и расходуютъ ихъ по предписаніямъ подлежащихъ вѣдомствъ.—Отчетность по всѣмъ расходамъ въ губерніи представляется на ревизію въ мѣстную Контрольную Палату.

Всѣ собранные доходы Уѣздныя Казначейства и кассы спеціальныхъ сборщиковъ пересылаютъ въ Губернскія Казначейства, въ строго опредѣленные сроки (Правила о поступленіи государственныхъ доходовъ и производствѣ государственныхъ расходовъ. Ст. 15—14; Патлаевскій, ст. 213—214; Лебедевъ, стр. 434).

Какъ выше было указано, ни кассы спеціальныхъ сборщиковъ, ни Уѣздныя Казначейства сами, „за свой счетъ", не могутъ производить никакихъ расходовъ, если же и выплачиваютъ по ассигновкамъ, то лишь по порученію Губернскихъ Казначействъ,—за счетъ сихъ послѣднихъ; всѣ оплоченные документы кассы спеціальныхъ сборщиковъ и Уѣздныя Казначейства пересылаютъ въ Губернскія Казначейства, вмѣсто наличныхъ доходовъ.

Выдачи производятся по ассигновкамъ распорядительныхъ управленій.—Ассигновки бываютъ: 1) прямыя, 2) сборныя, 3) авансовыя, 4) оборотныя.—Въ каждой ассигновкѣ обозначается: лицо, которому причитается выдача, время, предметъ и цифра ассигнованія, смѣтный періодъ, параграфъ, статья и пунктъ смѣты. Ассигновка съ оправдательными документами пересылается самыми управленіями въ расходныя кассы, а

талонъ ассигновки передается кредитору казны. Расходная касса представляетъ Контрольной Палатѣ ежемѣсячныя вѣдомости о произведенныхъ выдачахъ.

(Инструкція Казначействамъ).

Главное Казначейство производитъ платежи по расходамъ Министерствъ и Главныхъ Управленій; принимаетъ также и расходуетъ спеціальныя ихъ средства.

Губернскія Казначейства пересылаютъ въ Главное Казначейство всѣ остатки послѣ произведенныхъ расходовъ по губерніи (если не пересылаютъ ихъ, въ случаѣ надобности, въ другія Губернскія Казначейства). Чтобы избѣжать затруднительной пересылки денежныхъ капиталовъ, Губернскія Казначейства прибѣгаютъ, въ данномъ случаѣ, къ услугамъ Государственнаго Банка и его мѣстныхъ отдѣленій; именно: остаточныя суммы Казначейства вносятъ въ мѣстныя отдѣленія Государственнаго Банка для перевода на текущій счетъ Департамента Государственнаго Казначейства въ Петербургѣ.

Капиталы свои Главное Казначейство держитъ на текущемъ счету въ Государственномъ Банкѣ и уплачиваетъ кредиторамъ казны чеками на Г. Банкъ. Касса Погашенія Государственныхъ Долговъ тоже получаетъ фонды изъ Государственнаго Банка, по указаніямъ Департамента Государственнаго Казначейства.

Главное Казначейство и Касса Коммиссіи Погашенія Долговъ подлежатъ непосредственной отчетности предъ Государственнымъ Контролемъ.

Государственный Банкъ представляетъ Государственному Контролю отчетъ о полученныхъ и выданныхъ суммахъ за счетъ Главнаго Казначейства.

При производствѣ расходовъ кассы руководствуются кассовыми росписаніями, составляемыми Департаментомъ Г. Казначейства.

(Кассовыя правила. Глава III (42—55).

Каждое Министерство представляетъ въ Д-ентъ Г. Казначейства кассовое росписаніе доходовъ и расходовъ.—Департаментъ, сличивъ эти росписанія съ финансовыми смѣтами, составляетъ для каждаго Министерства, отдѣльно для каждой губерніи, кассовыя росписанія, съ обозначеніемъ времени и мѣста полученія и платежа; росписанія эти пересылаются

въ Казенныя Палаты, для которыхъ онѣ служатъ руководствомъ при взиманіи доходовъ и полномочіемъ для производства расходовъ.

Кассовыя росписанія отсылаются также и въ Государственный Контроль.

Казенныя Палаты, получивъ кассовыя росписанія, на основаніи сихъ послѣднихъ составляютъ росписанія о поступленіи доходовъ и производствѣ расходовъ и первыя передаетъ въ Уѣздныя Казначейства, а вторыя въ Губернскія; такимъ образомъ, на Казенныхъ Палатахъ остается только обязанность слѣдить за передвиженіемъ казенныхъ капиталовъ въ мѣстности, гдѣ оказывается въ нихъ недостатокъ.

При такой системѣ кассоваго устройства Департаментъ Государственнаго Казначейства съ успѣхомъ можетъ слѣдить за тѣмъ, чтобы недостатки средствъ въ одной губерніи покрывались излишками другой, по возможности сосѣдней.

О переводахъ кредитовъ въ губерніи увѣдомляются Контрольныя Палаты, а Министерства и Главныя Управленія увѣдомляютъ Центральную Бухгалтерію Государственнаго Контроля.

Система кассовыхъ росписаній въ Россіи позаимствована изъ Пруссіи.

Система „единства кассы“ не была, однако, проведена со всей полнотой: допущены были нѣкоторыя исключенія:

1) авансы—т. е. выдача денежныхъ суммъ, въ опредѣленномъ закономъ размѣрѣ, самимъ управленіямъ или указаннымъ ими лицамъ, впредь до разсчета. 126-ая статья кассовыхъ правилъ признаетъ необходимость авансовъ въ томъ случаѣ, если явка прямаго кредитора казны въ кассу Министерства Финансовъ сопряжена съ большими затрудненіями. Указанное ограниченіе однако на практикѣ имѣетъ мало силы: распорядительныя учрежденія пользуются авансами въ весьма широкихъ размѣрахъ, объясняя всякій разъ ихъ необходимость мотивами, указанными въ 126 статьѣ кассовыхъ правилъ.

Авансы бываютъ четырехъ родовъ: 1) на расходы управленій въ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ кассъ Министерства Финансовъ,— 2) на операціи, производимыя хозяйственнымъ способомъ,— 3) на командировки (они выдаются по приблизительному разсчету) и 4) на мелочные расходы. Лица, получившія авансъ,

должны представить отчетъ въ израсходованіе его, съ приложеніемъ всѣхъ оправдательныхъ документовъ; по расходамъ ниже 30-ти рублей разрѣшено не представлять оправдательныхъ документовъ.

Авансы на расходы управленій въ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ кассъ М-ства Финансовъ, могутъ быть допущены въ силу необходимости; но что касается авансовъ на операціи, производимыя хозяйственнымъ способомъ, то необходимость нельзя признать мотивомъ, ихъ оправдывающимъ; въ данномъ случаѣ Коммисія признала правило, противорѣчащее принципу «единства кассы»: операціонные авансы могутъ быть отпускаемы въ размѣрѣ $^1/_3$ всей суммы, назначенной на операцію по смѣтѣ, если исполненіе производится въ мѣстности, гдѣ нѣтъ кассъ М-ва Финансовъ и не болѣе 1000 руб. въ мѣстностяхъ, гдѣ эти кассы есть; зачѣмъ-же, вопросъ, выдавать авансъ въ такомъ значительномъ размѣрѣ (до 1000 рублей) на руки распорядительнымъ учрежденіямъ, если находящаяся въ этой мѣстности касса Министерства Финансовъ можетъ всякій разъ сама произвести требуемой платежъ.

Если принять во вниманіе значительное количество казенныхъ хозяйственныхъ операцій, и если на производство ихъ всѣхъ будутъ потребованы операціонные авансы въ указанномъ выше размѣрѣ, да еще будутъ кромѣ того получать средства изъ кассъ М-ва Ф-овъ по ассигновкамъ на основаніи открытыхъ въ смѣтѣ кредитовъ—то при такомъ скопленіи въ рукахъ распорядительныхъ учрежденій денежныхъ средствъ, едва-ли можетъ быть какая-либо гарантія, что истребованный авансъ не будетъ израсходованъ на покрытіе какого-нибудь другого расхода, а этимъ не будетъ нарушенъ одинъ изъ главныхъ принциповъ раціональнаго бюджета: запрещеніе покрывать недостатки по однимъ параграфамъ смѣты сбереженіями по другимъ.

То-же самое можно сказать и относительно выгодности авансовъ на мелочныя издержки.

Кромѣ всѣхъ указанныхъ неудобствъ, авансы затрудняютъ также и ревизію: право распорядительныхъ учрежденій представлять отчеты расходовъ до 30-ти рублей безъ оправдательныхъ документовъ (послѣднее мотивируется трудностью ихъ полученія) лишаетъ Государственный Контроль возмож-

ности прослѣдить правильное расходованіе авансовъ (Кассовыя Правила. Глава IV, сс. 125—141).

Въ 1875 году Государственный Контролеръ Грейгъ возбудилъ вопросъ объ отмѣнѣ авансовыхъ кредитовъ. „Принимая за основаніе, что единственнымъ непроизвольнымъ и безспорнымъ признакомъ для отнесенія расхода къ потребности того или другого года представляется время его производства, Государственный Контролеръ Грейгъ полагалъ, что всѣ расходы, для удовлетворенія которыхъ испрашиваются нынѣ авансовые кредиты, составляютъ прямую потребность не предстоящаго, а текущаго смѣтнаго года и поэтому должны заноситься въ финансовыя смѣты, или же испрашиваться въ видѣ сверхсмѣтныхъ назначеній, по сроку того именно года, въ теченіе котораго они должны быть выполнены".

Министры и Главноуправляющіе, большей частью, согласились съ предложеніемъ Государственнаго Контролера, исключая Министра Финансовъ Рейтерна, который высказалъ слѣдующее мнѣніе: „съ отмѣною авансовыхъ кредитовъ и съ принятіемъ за правило относить вообще расходы къ потребности того года, въ теченіе котораго они произведены, должно будетъ отмѣнить и удовлетвореніе расходовъ въ счетъ смѣтъ истекшихъ, а потому вопросъ объ авансовыхъ кредитахъ необходимо разсмотрѣть одновременно съ вопросомъ о льготномъ срокѣ". Въ виду этого авансовые кредиты остались въ силѣ.

Производство платежей послѣ заключенія смѣтнаго періода, на основаніи именныхъ списковъ кредиторовъ казны, составляетъ тоже существенное изъятіе изъ общаго порядка единства кассы. Льготный срокъ предназначается только для заключенія разсчетовъ съ кредиторами казны, но, ни въ какомъ случаѣ, не для производства расходовъ въ счетъ заключенной смѣты; всѣ расходы, не произведенные въ періодъ заключенной смѣты, свидѣтельствуютъ о томъ, что они безъ ущерба для государственныхъ интересовъ могли быть отнесены къ смѣтѣ слѣдующаго періода — свидѣтельствуютъ о несвоевременности испрошенія кредитовъ для ихъ покрытія; допущеніе платежей на основаніи кредитовъ заключенной смѣты затрудняетъ счетоводство: Министръ Финансовъ имѣлъ бы въ виду только смѣту одного года, съ отмѣною этихъ

платежей, а не трехъ лѣтъ: гораздо легче произвести возвратъ суммъ „неправильно" поступившихъ въ рессурсы Государственнаго Казначейства, чѣмъ держать наготовѣ суммы, большей частью значительныя, и то еще въ продолженіе двухъ смѣтныхъ періодовъ. Не менѣе затрудняетъ этотъ порядокъ и ревизію Государственнаго Контроля.

Если бы какое-нибудь учрежденіе и не успѣло закончить свои счеты съ кредиторами казны, то, передавъ свои остатки въ Г-ое Казначейство, оно развѣ не могло-бы, въ случаѣ надобности, потребовать ихъ обратно, какъ суммы, „неправильно поступившія въ Государственное Казначейство"; въ этомъ, наконецъ, случаѣ даже роль Государственнаго Контроля была-бы болѣе активна (дѣла о возвратѣ суммъ, неправильно поступившихъ въ Г. Казначейство разрѣшаются въ Совѣтѣ Г. Контроля и въ Общемъ Присутствіи Контрольныхъ Палатъ), а потому скорѣе и легче можно было-бы пресѣчь нехозяйственную трату государственныхъ средствъ.

Какъ на изъятіе изъ общаго порядка единства кассы, можно указать и на кредиты на строительныя операціи. Эти кредиты послѣ истеченія льготнаго срока остаются въ распоряженіи управленій еще два смѣтныхъ періода.

Кредиты на строительныя операціи отличаются тѣми-же недостатками, какъ и указанные платежи по именнымъ спискамъ кредиторовъ казны послѣ заключенія смѣты и имѣютъ съ послѣдними много общаго; конечно, въ пользу кредитовъ на строительныя операціи говоритъ то обстоятельство, что весьма трудно точно опредѣлить, сколько потребуется денежныхъ средствъ для производства строительной операціи въ извѣстный опредѣленный періодъ (если постройка должна производиться нѣсколько лѣтъ), такъ какъ это зависитъ отъ многихъ условій.

Кассовая реформа (сравнительно съ реформою смѣтной) находилась уже подъ бо́льшимъ вліяніемъ распорядительныхъ управленій, которыя старались выговорить въ свою пользу, какъ можно болѣе изъятій и тѣмъ расширить кругъ правъ свободнаго распоряженія кредитами: да и, въ самомъ дѣлѣ, трудно было ожидать, чтобы распорядительныя управленія, которыя уже такъ привыкли къ самостоятельному и безот-

четному распоряженію государственными средствами, согласились сразу на такое ограниченіе своихъ правъ.

Строго осуждаетъ эти изъятія Головачевъ (Десять лѣтъ реформъ 111—127). „Многія изъ этихъ положеній, говоритъ онъ, даютъ поводъ думать, что удобства „распорядительныхъ управленій" были приняты слишкомъ много, а иногда даже и во вредъ общимъ государственнымъ интересамъ".

Тѣмъ не менѣе, основныя начала кассоваго устройства остались непоколебимы; всѣ эти изъятія въ отношеніи всей стройной системы являются временными—пока опытъ не обнаружитъ ихъ несостоятельности.

На практикѣ обнаружились всѣ достоинства вновь введенной кассовой системы: уменьшилось число денежныхъ хранилищъ, уменьшилась возможность растратъ при пересылкѣ казенныхъ капиталовъ,—Министерство Финансовъ заняло въ государствѣ такое положеніе, какое ему по праву принадлежитъ—хозяина и хранителя государственныхъ средствъ; централизируя въ своихъ рукахъ всѣ государственныя средства, оно могло съ успѣхомъ слѣдить за хозяйственнымъ обращеніемъ капиталовъ; капиталы, находившіеся прежде въ распоряженіи различныхъ государственныхъ управленій (спеціальныя средства, депозиты), переданы были въ Министерство Финансовъ и этимъ, конечно, значительно увеличились ресурсы Государственнаго Казначейства.

Преобразованіе контрольной системы.

Послѣ того какъ были установлены на твердыхъ основаніяхъ системы сметная и кассовая, само собой, явилась потребность и въ преобразованіи системы контрольной—послѣдняя есть логическое послѣдствіе двухъ первыхъ: если правила сметныя и кассовыя устанавливаютъ точно границы для распорядительныхъ учрежденій въ отношеніи закономѣрнаго и хозяйственнаго распоряженія кредитами, назначенными по государственной росписи, то государственный контроль, по идеѣ цѣлесообразности, долженъ слѣдить за точнымъ исполненіемъ этихъ правилъ. „Можно утвердительно сказать, что какъ сметная, такъ и кассовая реформы остались-бы мертвой буквой, если-бы вмѣстѣ съ тѣмъ не была введена реформа контрольная" (Головачевъ).

Новое направленіе дѣятельности государственнаго контроля, конечно, не могло встрѣтить, на первыхъ порахъ, сочув-

ствія со стороны распорядительныхъ управленій, такъ какъ угрожало стѣсненіемъ ихъ свободной доселѣ распорядительной дѣятельности.

Въ силу этихъ условій контрольная реформа встрѣтила много затрудненій со стороны распорядительныхъ управленій.

Возраженія, представленныя Министрами и Главноуправляющими, противъ основаній, принятыхъ Коммисіей, были трехъ родовъ. Одни представлены были противъ идеи предпринятаго преобразованія; другія касались отдѣльныхъ его частей и представляли подробный разборъ каждаго изъ коренныхъ началъ; наконецъ третьи относились не до коренныхъ началъ, но до способовъ ихъ примѣненія. (Всеподданнѣйшій Докладъ 1855—80).

Всѣ эти возраженія стремились доказать непригодность указанныхъ началъ отчетности для Россіи и невозможность примѣненія ихъ на практикѣ, указывая на то, что система государственнаго контроля находится въ тѣсной зависимости отъ системы общаго финансоваго управленія, что на послѣднюю не малое вліяніе имѣетъ и образъ правленія, обширность и административное дѣленіе государства.

Возраженія эти были оцѣнены самимъ Императоромъ Александромъ II.

Прочитавъ мнѣнія, представленныя противниками коренного преобразованія системы государственной отчетности и ревизіи, Онъ выразилъ слѣдующую мысль: „Эти разсужденія весьма покойны для тѣхъ, которые не хотятъ никакихъ улучшеній; — и оттого столь много полезныхъ предначертаній остались не исполненными, которыя имѣлись уже въ виду лѣтъ 20-ть тому назадъ".

При обсужденіи вопроса о введеніи въ Россіи системы единства кассы Коммисія также коснулась вопроса и о введеніи, на ряду съ единствомъ кассы,—контроля предварительнаго,—но въ отношеніи послѣдняго со стороны распорядительныхъ управленій были представлены возраженія, и въ особенности, Министръ Финансовъ Рейтернъ высказалъ опасеніе, что введеніе предварительнаго контроля затруднитъ быстроту исполненій административныхъ распоряженій и повлечетъ за собой накопленіе переписки, а потому просилъ подвергнуть этотъ вопросъ вторичному обсужденію.

Это предложеніе было принято и вмѣстѣ съ единствомъ кассы, съ 1-го Января 1864 года была введена „послѣдующая со стороны Государственнаго Контроля повѣрка—документальная и современная".

До реформы Александра II, какъ было уже указано, дѣйствовала система генеральной отчетности; выработанные послѣдней пріемы и правила были непригодны для новой документальной ревизіи, поэтому вновь образованный Государственный Контроль, получивъ только весьма краткія и общія наставленія, долженъ былъ уже самъ, на основаніи опыта, вырабатывать болѣе раціональныя и положительныя правила для своей, теперь широкой, дѣятельности.

Кругъ дѣятельности Государственнаго Контроля былъ расширенъ въ значительной степени; съ такой обширной задачей ему, конечно, трудно было справиться при его сравнительно немногочисленномъ служебномъ персоналѣ. Средства, отпускаемыя по государственной росписи на содержаніе Государственнаго Контроля, были весьма ограничены сравнительно съ кредитами для той-же цѣли въ другихъ управленіяхъ. По штатному росписанію на содержаніе всѣхъ учрежденныхъ съ 1-го Января 1866 года Контрольныхъ Палатъ потребовалось 1,016,633 рубля, на покрытіе этого расхода были обращены 981,633 рубля, оказавшіеся въ сбереженіи отъ упраздненія ревизіонныхъ частей при распорядительныхъ управленіяхъ и одного изъ отдѣленій Департамента Военныхъ Отчетовъ, такъ что изъ Государственнаго Казначейства было отпущено только 35,000 рублей и то только на три года, такъ какъ въ 1869 г. предполагалось закрыть центральныя части Государственнаго Контроля съ окончательной отмѣной системы генеральной отчетности.

Въ виду паденія цѣнности кредитнаго рубля, всѣ управленія нашли необходимымъ увеличить свои штаты; штаты-же контрольныхъ частей при управленіяхъ были оставлены безъ измѣненія, въ виду предстоящей реформы послѣднихъ.

Итакъ, если принять еще въ соображеніе и паденіе цѣнности кредитнаго рубля, то средства Государственнаго Контроля поразительно ограничены.

Между тѣмъ, кругъ вѣдомства Государственнаго Контроля былъ очень обширенъ: на ревизію послѣдняго поступала

Документальная повѣрка.

вся текущая отчетность всѣхъ почти управленій, кромѣ того, на него была возложена также и ревизія отчетности за прежніе годы; правда, въ послѣднемъ случаѣ были сдѣланы значительныя облегченія, въ виду того, что ревизія отчетности за прошлые годы не приносила никакихъ существенныхъ выгодъ; въ 1864 году, а затѣмъ въ 1875 году были изданы облегчительныя правила (П. С. З., XXXIX. 41,289; 40,734), руководясь которыми Государственный Контроль могъ уже съ большимъ успѣхомъ закончить ревизію счетовъ прежнихъ лѣтъ, и Временная Контрольная Экспедиція, окончивъ возложенный на нее трудъ, была закрыта въ 1876 году.

По прежней системѣ генеральной отчетности ревизія по документамъ и приходо-расходнымъ книгамъ производилась въ Казенныхъ Палатахъ или въ контрольныхъ отдѣленіяхъ при Департаментахъ, слѣдовательно повѣрялись только дѣйствія исполнителей, потому что распорядители не могли критиковать свои-же распоряженія; Государственный же Контроль повѣрялъ только общіе итоги генеральныхъ отчетовъ и составлялъ сводъ счетовъ всѣхъ суммъ, выданныхъ изъ Государственнаго Казначейства. Теперь вся ревизія по книгамъ, подлиннымъ документамъ и счетамъ перешла въ губерніяхъ—въ Контрольныя Палаты, а въ столицѣ—во Временную Ревизіонную Коммисію. — На основаніи документальныхъ данныхъ производилась ревизія не только дѣйствій исполнителей, но и критика распоряженій распорядителей въ отношеніи законности и хозяйственности послѣднихъ.

Кромѣ ревизіи документальной дѣлались попытки постепеннаго введенія ревизіи матеріальныхъ капиталовъ. Многія управленія располагаютъ значительными матеріальными капиталами, пріобрѣтаемыми на средства Государственнаго Казначейства; подчиненіе этихъ капиталовъ ревизіи Государственнаго Контроля—требованіе весьма логическое.

Въ 1864 году была учреждена Коммисія подъ предсѣдательствомъ Генералъ-Контролера Жандра для составленія новыхъ правилъ счетоводства и отчетности по матеріальнымъ капиталамъ. Коммисія эта выработала правила матеріальной отчетности въ интендантскихъ складахъ, на горныхъ заводахъ, въ портовыхъ магазинахъ, адмиралтействахъ и кораблестроительныхъ заводахъ.

Хотя документальная ревизія, сравнительно съ прежней системой генеральной отчетности хозяйственныхъ оборотовъ, представляетъ огромный шагъ впередъ, но все-таки и она имѣетъ слабыя стороны. Всякая хозяйственная операція можетъ быть представлена въ счетахъ и документахъ, составленныхъ согласно самымъ строгимъ требованіямъ формальности, съ весьма благовидной стороны, въ то время какъ на самомъ дѣлѣ въ этой операціи кроются различныя упущенія и даже злоупотребленія; Государственный Контроль, имѣя дѣло съ внѣшней, такъ сказать, стороной (при документальной ревизіи) хозяйственныхъ операцій, съ формальными отчетами распорядителей и исполнителей, не имѣетъ возможности вникнуть въ сущность самой операціи, найти упущенія и безпорядки, указать ихъ и принять мѣры къ ихъ предупрежденію въ будущемъ; чѣмъ строже и совершеннѣе документальная ревизія, „тѣмъ болѣе исполнители усиливаются и научаются облекать неправильныя дѣйствія свои въ законную форму и избѣгать отвѣтственности".

Фактическая повѣрка.

Въ виду этого Гос. Контроль стремился ввести, на ряду съ ревизіей документальной, какъ необходимое къ ней дополненіе, фактическую повѣрку хозяйственныхъ учрежденій и распоряженій по взиманію доходовъ или производству расходовъ. Фактическій контроль, въ отношеніи доходовъ, былъ введенъ надъ операціями учрежденій, взимающихъ доходы акцизные, почтовые и таможенные; кромѣ того, чиновники отъ Гос. Контроля присутствуютъ на торгахъ, назначаемыхъ при отдачѣ въ аренду казенныхъ оброчныхъ статей и при продажѣ государственныхъ имуществъ, что представляетъ собою нѣкоторый видъ фактическаго контроля (Сбор. циркуляровъ по Г. К. 1874—1883).

Что касается фактическаго контроля надъ расходами, то послѣдній былъ распространенъ на сооруженіе и эксплоатированіе сухопутныхъ и водныхъ путей сообщенія, на постройку оборонительныхъ сооруженій и на устройство портовъ.

Вниманіе Гос. Контроля обратило на себя хозяйство частныхъ желѣзныхъ дорогъ, гарантированныхъ правительствомъ. При ближайшемъ разсмотрѣніи этого дѣла, обнаружено было небрежное и лишенное опредѣленной системы веденіе счетоводства, недостатокъ строгой отчетности и правитель-

ственнаго надзора надъ оборотами частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Обороты частныхъ желѣзнодорожныхъ обществъ ревизовались Коммисіями, составляемыми для этой цѣли изъ чиновниковъ М-ва Ф-въ, М-ва Путей С-нія и Гос. Контроля; но даже и такая поверхностная ревизія результатовъ хозяйственныхъ операцій частн. жел. дор. обнаружила много недостатковъ въ способахъ эксплоатаціи, счетоводства и отчетности послѣднихъ: поэтому Гос. Контролеръ Грейгъ выразилъ мнѣніе, что убытки, которые частн. жел. дор. причиняютъ Г. Казначейству, могутъ быть прекращены только введеніемъ постояннаго и строгаго гос. контроля надъ операціями послѣднихъ.

Въ 1877 году была учреждена при Гос. Контролѣ Коммисія (подъ предсѣдательствомъ Т. П. Филиппова) изъ чиновниковъ Гос. Контроля, М-ва Ф-въ и М-ва П. С-ія, которой поручено было разобрать многосложные вопросы—объ установленіи смѣтныхъ правилъ для желѣзнодорожныхъ обществъ, о порядкѣ ихъ счетоводства и отчетности, и, наконецъ, о пріемахъ повѣрки желѣзнодорожныхъ операцій. Проэктъ, выработанный этой Коммисіей, послѣ разсмотрѣнія въ М-вѣ Ф-овъ и М. П. С-ія, переданъ былъ на разсмотрѣніе и заключеніе гр. Баранова, предсѣдателя Коммисіи для изслѣдованія состоянія ж. д. въ Имперіи и изысканія мѣръ къ его улучшенію.

Полевой контроль.

Особый видъ фактическаго и, вмѣстѣ съ тѣмъ, контроля матеріальной отчетности представляетъ Полевой Контроль надъ оборотами дѣйствующей арміи. Военно-хозяйственныя учрежденія, во время военныхъ дѣйствій, ревизовались ближайшей Контрольной Палатой (напр.: отчетность Кавказскаго корпуса на азіатской границѣ поступала въ Тифлисскую К. Палату). Конечно, такой порядокъ не удовлетворяетъ требованіямъ строгаго гос. контроля: войска, во время военныхъ дѣйствій, быстро мѣняютъ мѣста своего пребыванія, а этимъ затрудняется срочное доставленіе на ревизію отчетности; кромѣ того, К-ныя Палаты, при теченіи своихъ постоянныхъ занятій, значительно затрудняются этимъ посторонниимъ трудомъ и, наконецъ, что весьма важно, документальная ревизія не можетъ обнаружить истиннаго положенія дѣла на мѣстѣ военныхъ дѣйствій. Мысль введенія въ контроль надъ военно-хо-

зяйственными операціями элемента фактической ревизіи принадлежитъ тоже Гос. Контролеру Грейгу. Проэктъ Полеваго Контроля, поднесенный послѣднимъ на Высочайшее усмотрѣніе, былъ утвержденъ 21 Февраля 1877 года.

Предметомъ дѣятельности П. Контроля было: „фактическая повѣрка обращаемыхъ на военныя потребности денежныхъ и матеріальныхъ средствъ, присутствіе при производствѣ торговъ на поставку всѣхъ предметовъ войсковаго довольствія, наконецъ, повѣрка, съ разрѣшенія Главнокомандующихъ, внутренняго хозяйства войсковыхъ частей."

Такимъ образомъ въ 1877 году были образованы:

1) Полевой Контроль Дѣйствующей арміи—для ревизіи разныхъ отраслей военнаго хозяйства, обнаруженія незаконныхъ дѣйствій и извѣщенія о послѣднихъ подлежащаго начальства для принятія мѣръ къ прекращенію ихъ или предупрежденію.

2) Полевой Контроль Одесскаго военнаго округа для фактической ревизіи хозяйственныхъ оборотовъ военнаго вѣдомства въ Херсонской, Таврической, Екатеринославской, въ 1878 году, въ Бессарабской губерніяхъ, а, съ переходомъ войскъ за Балканы, и въ Болгаріи.

3) Полевой Контроль Кавказской арміи—для той цѣли, въ раіонѣ военныхъ дѣйствій Кавказской арміи въ Азіятской Турціи.

Дѣятельность Полеваго Контроля была блистательна. „Неуклонная борьба съ сильно вооруженнымъ зломъ, говоритъ Гос. Контролеръ Сольскій (во Всеподданнѣйшемъ Докладѣ о развитіи и дѣятельности Гос. Контроля съ 1855 г. по 1880 г.), пріобрѣла Полевому Контролю признательность дѣйствовавшихъ войскъ и ихъ главныхъ и второстепенныхъ начальниковъ". „Общее впечатлѣніе, продолжаетъ онъ далѣе, произведенное дѣйствіями Полеваго Контроля на Великаго Князя—Главнокомандующаго Кавказской Арміей, было таково, что Его Высочество изволилъ признать пользу введенія фактической повѣрки оборотовъ военнаго хозяйства и въ мирное время".

Дѣятельность Полеваго Контроля прекратилась съ окончаніемъ войны.—

Предварительный контроль.

Выше было указано, что въ числѣ коренныхъ началъ, которыя должны были служить основаніемъ для работъ Коммисіи—по системѣ государственной отчетности—предположено было введеніе въ ревизію Государственнаго Контроля элемента контроля предварительнаго, съ установленіемъ при этомъ правилъ, при дѣйствіи которыхъ предварительная ревизія не могла-бы препятствовать безостановочному исполненію административныхъ распоряженій. Но противъ введенія предварительнаго контроля представлены были возраженія со стороны распорядительныхъ управленій, въ особенности со стороны М-ра Финансовъ Рейтерна; послѣдній указалъ на то обстоятельство, что введеніе предварительнаго контроля значительно затруднитъ быстроту исполненія административныхъ распоряженій и, вообще, повлечетъ за собою много неудобствъ въ дѣлопроизводствѣ, а потому просилъ подвергнуть этотъ вопросъ вторичному обсужденію.

Съ 1-го Января 1864 года была введена послѣдующая ревизія—документальная и современная.

Тѣмъ не менѣе, принципъ ревизіи послѣдующей и тогда уже не могъ быть примѣненъ со всей полнотой: элементъ предварительнаго контроля, по самому духу реформы, былъ введенъ въ самомъ-же началѣ—при преобразованіи смѣтной системы: 22 ст. Высочайше утвержденныхъ 22 мая 1862 года смѣтныхъ правилъ гласитъ: „Гос. К-ль, по полученіи финансовыхъ смѣтъ, въ томъ числѣ и смѣтъ М-ва Ф-въ, повѣряетъ послѣднюю противъ существующихъ законоположеній, и затѣмъ, по всѣмъ вообще смѣтамъ, производитъ повѣрку смѣтныхъ предположеній противъ дѣйствительнаго исполненія предыдущихъ смѣтъ".

Съ теченіемъ времени необходимость расширенія круга примѣненія предварительнаго контроля сказывалась все болѣе и болѣе. Регламентируемая положеніями и инструкціями Гос. К-ля предварительная ревизія распространена теперь на денежные обороты по эксплоатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, на денежные обороты Монетнаго двора, на большую часть расходовъ по строительнымъ операціямъ; также постепенно вводится предварительная повѣрка доходовъ въ распорядительномъ отношеніи (присутствіе на торгахъ, разсмотрѣніе проектовъ условій и вызововъ на производство торговъ и т. д.).

На ряду со стремленіемъ къ расширенію круга своей дѣятельности, Гос. Контроль стремится и къ изысканію рациональныхъ пріемовъ и способовъ производства ревизіи.

Усовершенствованіе счетно-ревизіоннаго порядка.

Система гос. отчетности, введенная съ 1864 г., страдала еще многими недостатками какъ въ отношеніи смѣтнаго и кассового, такъ и въ отношеніи ревизіоннаго порядка: въ особенности послѣдній не былъ вполнѣ законченъ. Существенная несостоятельность ревизіи состояла въ томъ, что вся дѣятельность ея не была строго опредѣлена закономъ, а основывалась лишь на частныхъ инструкціонныхъ разрѣшеніяхъ.

Поэтому Гос. Контроль, на ряду съ текущими занятіями, стремился къ усовершенствованію самого счетно-ревизіоннаго порядка: дѣятельность его въ этомъ отношеніи выражалась—въ разработкѣ вопросовъ смѣтныхъ и кассовыхъ, имѣющихъ близкое отношеніе къ гос. отчетности, въ изданіи подробныхъ руководствъ и инструкцій о пріемахъ ревизіи по главнѣйшимъ видамъ государственныхъ доходовъ и расходовъ и, наконецъ, въ составленіи законопроектовъ, опредѣляющихъ устройство счетно-ревизіонной части и организацію гос. контроля.

Что касается разработки вопросовъ смѣтнаго и кассового дѣла, то Гос. Контроль, какъ выше было указано (при разборѣ смѣтныхъ и кассовыхъ правилъ), коснулся—вопроса объ отмѣнѣ авансовыхъ въ счетъ будущихъ смѣтъ кредитовъ и также объ отмѣнѣ льготнаго срока, установленнаго смѣтными правилами для окончательныхъ разсчетовъ съ кредиторами казны.

Для приведенія въ болѣе строгій и систематическій порядокъ пріемовъ ревизіи изданы были для руководства чинамъ Государственнаго Контроля правила и инструкціи. Каковы: 1. Инструкція ревизорамъ, повѣряющимъ документальную по расходамъ отчетность (она состоитъ изъ 5-ти главъ—176 статей). 2. Соображенія о повѣркѣ въ К-ныхъ Палатахъ гос. доходовъ, поступающихъ въ Казначейства и правила для повѣрки означенныхъ доходовъ ревизорами К-ныхъ Палатъ. 3. Инструкціи: 1)— для ревизіи—пошлинъ на право торговли; 2)—расходовъ по уплатѣ контрамарками за обывательскія подводы; 3)— расходовъ войскъ по перевозкѣ по желѣзнымъ дорогамъ; 4)— вычетовъ на пенсіи, за ордена и за увеличеніе

окладовъ содержанія: — инструкціи—для ревизіи доходовъ; 5)— съ питей; 6)—съ соли; 7)—съ сахарнаго песку; 8)—отъ оброчныхъ статей; 9)—отъ продажи казеннаго имущества. (Составлены подъ руководствомъ Ст. Срт. Островскаго въ 1876 году; подъ его руководствомъ пересмотрѣны были также правила счетоводства, отчетности и ревизіи).

Проекты правилъ и инструкціи матеріальнаго счетоводства (1883 г.). Правила счетоводства и отчетности о матеріальныхъ капиталахъ горнаго вѣдомства (1886). Правила счетоводства и отчетности Желѣзнодорожнаго отдѣла (1884).

Положеніе о Полевомъ Контролѣ (1877) и много другихъ.

Еще въ 1872 году (при Гос. Контролерѣ Абазѣ) было обращено вниманіе на то, что съ введеніемъ новой системы счетоводства, отчетности и ревизіи, „Счетные уставы“ (Св. Зак. Томъ VIII, ч. 2) утратили свою силу.

„Счетные уставы“ подраздѣляются на: „Общій счетный уставъ“ и „Уставы особенные“. Первый—общій для всѣхъ вѣдомствъ и обнимаетъ собой правила: о счетахъ, о книгахъ и порядкѣ ихъ веденія, о счетныхъ документахъ, объ отчетности, о ревизіи счетовъ, о свидѣтельствѣ наличности денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ; о судопроизводствѣ по дѣламъ о нарушеніи сч. уставовъ. „Уставы особенные“ обнимаютъ правила счетоводства для разныхъ министерствъ, для отдѣльныхъ ихъ частей и мѣстныхъ отдѣленій. „Уставы особенные“ имѣютъ: вѣдомство Св. Синода, Учрежденія Императрицы Маріи, Кодификаціонный От. Гос. Совѣта, Гос. Типографія, Комитетъ Призрѣнія Заслуж. Граж. Чинов., М-ва: Нар. Просвѣщенія, Юстиціи, Финансовъ, Гос. Имуществъ, Ин. Дѣлъ, Вн. Дѣлъ, Императорскаго Двора, Путей С-нія; счетные уставы Военнаго и Морскаго М-въ помѣщены въ сводѣ узаконеній объ этихъ министерствахъ.

Такимъ образомъ, въ виду устарѣлости и непригодности „Счетныхъ уставовъ“ при введеніи новой системы гос. отчетности, Гос. К-леръ Абаза поручилъ избраннымъ чинамъ Гос. К-ля (подъ руководствомъ Товарища Гос. К-лера, Островскаго) разработать коренныя начала вообще и въ примѣненіи ихъ къ гос. счетоводству; вновь выработанный счетно-ревизіонный уставъ долженъ былъ замѣнить, „Счетные уставы“—во 2-ой части VIII Тома Св. Законовъ.

Кромѣ приведенія въ опредѣленный порядокъ системъ отчетности и ревизіи, Гос. Контроль, вмѣстѣ съ тѣмъ, стремился къ правильной постановкѣ и организаціи самыхъ контрольныхъ учрежденій. „Учрежденіе Государственнаго Контроля“ — изд. 30 декабря 1836 года (П. С. З. 9812) не было еще отмѣнено, хотя коренныя начала новой организаціи и прежней были различны. Явилась, такимъ образомъ, необходимость выработать новое положеніе объ организаціи Гос. К-ля; но составленіе новаго положенія было сопряжено со значительными затрудненіями: новая система Гос. Контроля была еще не вполнѣ закончена и недостаточно испытана; замѣчались въ ней пробѣлы и недостатки, требующіе дополненій, измѣненій и усовершенствованій—каковы: несвоевременность и несовременность производства ревизіи, недостаточное содержаніе чиновъ Гос. Контроля, неприведеніе въ строгую опредѣленность отношеній распорядительныхъ управленій къ Гос. Контролю и вытекающая отсюда чрезвычайная медленность, допускаемая со стороны отчетныхъ управленій въ сообщеніи отзывовъ на ревизіонныя замѣчанія и вопросы—и т. д.

Что касается несовременности и медленности ревизій, вызванныхъ накопленіемъ старой необревизованной отчетности, то въ этомъ отношеніи были сдѣланы значительныя послабленія, послужившія къ скорѣйшему окончанію (Правила П. С. З. XXXIX. 40734; 41289; 54441).

Что касается улучшенія содержанія чиновъ Гос. Контроля, то Гос. Контролеръ Грейгъ полагалъ достигнуть этой цѣли путемъ сокращенія числа Контрольныхъ Палатъ; Гос. Контролеръ Сольскій предполагалъ достигнуть той-же цѣли не сокращеніемъ числа К-ныхъ Палатъ, что, по его мнѣнію, невыгодно-бы отразилось на дѣлѣ самой ревизіи, но сокращеніемъ личнаго состава въ К-ныхъ Палатахъ, а этого послѣдняго онъ намѣревался достигнуть путемъ упрощенія пріемовъ ревизіи.

Для огражденія самостоятельности и независимости Г. Контроля Гос. Контролеръ Грейгъ предложилъ проектъ преобразованія Совѣта Гос. Контроля въ Контрольный Департаментъ Правительствующаго Сената.

Дальнѣйшія преобразованія касались, большей частью, внутренней организаціи Гос. Контроля (въ особенности центральнаго управленія). Въ 1883 году учрежденъ Д-ментъ Военной и Морской отчетности (преобразованъ изъ Д-та Морскихъ Отчетовъ); въ томъ-же—1883 году учрежденъ Д-нтъ Гражданской отчетности (вмѣсто Временной Ревизіонной Коммиссіи); въ 1884 году (13-го Іюня) организованъ Желѣзно-дорожный Отдѣлъ, на правахъ Департамента, для ревизіи оборотовъ казенныхъ и частныхъ, подчиненныхъ ревизіи Гос. Контроля, желѣзныхъ дорогъ; наконецъ закономъ 9-го Іюля 1888 года учреждена Центральная Бухгалтерія, въ составѣ Центральнаго Контроля, для исполненія работъ по составленію отчета.

Такимъ образомъ, въ составѣ центральнаго учрежденія Гос. Контроля состоятъ: 1) Совѣтъ Гос. Контроля; 2) Департаментъ Гражданской Отчетности; 3) Д-нтъ Военной и Морской Отчетности; 4) Желѣзно-дорожный Отдѣлъ; 5) Центральная Бухгалтерія; 6) Канцелярія; 7) Контрольный Архивъ.

На немъ лежатъ обязанности: 1) повѣрять смѣты всѣхъ управленій противъ дѣйствительнаго исполненія послѣдшихъ за прошлые заключенные см. періоды; смѣту-же М-ва Ф-въ Гос. Контроль обязанъ повѣрять и противъ дѣйствующихъ законовъ; 2) ревизовать всѣ обороты отчетныхъ распорядительныхъ управленій и повѣрять наличность казначействъ; составлять ежегодно общій по исполненію гос. росписи отчетъ.

Хотя права и кругъ дѣятельности Гос. К-ля сравнительно весьма расширены, но все-таки есть еще обширный кругъ вѣдомствъ, которыя закономъ освобождены отъ отчетности передъ Гос. Контролемъ; каковы: 1) М-во Императорскаго Двора и Удѣловъ; 2) Собственная Е. И. В. Канцелярія по учрежденіямъ Императрицы Маріи (здѣсь введенъ собственный контроль, независимый отъ Гос.); 3) Особенная канцелярія М-ра Финансовъ по кредитной части и государственныя кредитныя установленія; 4) Хозяйственное Управленіе при Св. Синодѣ по спеціальнымъ средствамъ духовнаго вѣдомства; 5) М-во Иностранныхъ Дѣлъ, въ издержкахъ на предметы, подлежащіе тайнѣ и извѣстные Е. И. В.; 6) М-ва и Гл. Управленія относительно суммъ, ассигнуемыхъ на извѣстное Е. И. В. употребленіе; 7) Департаментъ Духовныхъ Дѣлъ Иностран-

ныхъ Исповѣданій (суммы, выдаваемыя по штатамъ, ревизуются М-омъ Вн. Дѣлъ); 8) Земскія, городскія, общественныя и сословныя учрежденія по принадлежащимъ имъ суммамъ (за исключеніемъ Дворянскихъ Опекъ, Спротскихъ Судовъ и городскихъ учрежденій тамъ, гдѣ не введено Городовое Положеніе 1870 года); 9) СПб. Градоначальникъ по расходамъ изъ суммъ, назначенныхъ въ его распоряженіе на непредвидѣнныя надобности по полиціи.

Учрежденіе Гос. Контрол. 1836 года. Центральный Контроль.

Во главѣ Гос. Контроля стоитъ Государственный Контролеръ (на правахъ министра); онъ же состоитъ Предсѣдателемъ Совѣта Гос. Контроля; послѣдній составляется изъ штатнаго числа членовъ, по назначенію Императора, и Генералъ-Контролеровъ.

Совѣтъ Гос. Контроля есть высшая ревизіонная инстанція; его обязанность—слѣдить за производствомъ ревизіи всѣми контрольными органами, разсматривать и разрѣшать возникшія недоразумѣнія между органами Гос. Контроля и администраціей, изыскивать мѣры усовершенствованія гос. отчетности и разсматривать отчетъ объ исполненіи смѣты, представляемый на Высочайшее усмотрѣніе; въ частности, до закона 21 марта 1890 года, Сов. Гос. К-ля окончательно утверждалъ начеты, взысканія, возвратъ суммъ, неправильно поступившихъ въ Гос. Казначейство, повѣрялъ представляемые отчеты. (Сборникъ постановленій Совѣта Государственнаго Контроля 1865—1875.)

Но рѣшенія С. Г. К-ля не всегда окончательны: въ случаѣ несогласія министра съ утвержденнымъ Совѣтомъ Г. К. начетомъ—дѣло переходитъ въ Пр. Сенатъ, а нѣкоторыя особенно важныя рѣшенія передаются на Высочайшее усмотрѣніе.

Д. Гражданской Отчетности производитъ ревизію всѣхъ оборотовъ гр. вѣдомства въ учрежденіяхъ центральныхъ и повѣрку наличности въ Главномъ Казначействѣ; кромѣ того ему поручены работы по составленію отчета объ исполненіи росписи и повѣрка смѣтъ гражд. вѣдомства.

Подобныя-же работы по Военному и Морскому Вѣдомствамъ поручаются Д-ту Военной и Морской Отчетности.

Центральная Бухгалтерія: она учреждена 9 Іюля 1888 года въ составѣ центральнаго управленія Гос. Контроля для

исполненія работъ по составленію отчета объ исполненіи гос. росписи.

Желѣзно-дорожный Отдѣлъ—для ревизіи оборотовъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ; въ 1889 году при немъ образована особая коммиссія для ревизіи оборотовъ частн. желѣз. дорогъ.

Департаментами управляютъ Генералъ-Контролеры (на правахъ директоровъ); дѣлопроизводствомъ завѣдуютъ Помощники Г.-Контролеровъ (на правахъ вице-директоровъ); штатъ составляютъ Ревизоры, старшіе и младшіе, и счетные чиновники. (Романовичъ-Славатинскій, Лебедевъ).

Закономъ 21 Марта 1890 года въ составѣ центральныхъ учрежденій Гос. Контроля организуются Общія Присутствія, —подъ предсѣдательствомъ Г.-Контролера, изъ его помощниковъ и старшихъ ревизоровъ. (Собраніе узак. 1890 г. № 45. Мнѣніе Гос. Совѣта, Высочайше утв 21 Марта 1890 г. измѣненіе ст. 1687, 1688, 1690, 1749, 1755, 1756 и 1777 Учрежденія Министерствъ (Св. Зак. т. I, часть II) и—ст. 908, 916 и 917 Общаго Губ. Учрежденія (Св. Зак. т. II, часть I).

Права Общихъ Присутствій—разсматривать и заключать ревизіи, производимыя Д-ами и утверждать окончательно на всякую сумму отчетность и результаты ревизіи по оборотамъ, признаннымъ правильными. По оборотамъ, признаннымъ неправильными, Общ. Присутствіе опредѣляетъ начеты для сообщенія о взысканіи или (по начетамъ на мѣста, или лица высшія) для представленія объ ихъ утвержденіи въ Совѣтъ Гос. Контроля; кромѣ того Общ. Пр. предоставлено собственной властью (1756 ст.) —1) „принимать, по показанію въ отчетахъ, статьи по такимъ, не свыше трехъ тысячъ рублей въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, расходамъ, которые, за смертью отчетныхъ лицъ, за неимѣніемъ справочныхъ цѣнъ или по другимъ уважительнымъ причинамъ, воспрепятствовавшимъ отчетному мѣсту или лицу исполнить всѣ установленные обряды и формы, нельзя признать въ общеустановленномъ ревизіонномъ порядкѣ вполнѣ оправданными; 2) разрѣшать возвратъ суммъ, неправильно поступившихъ въ казну или израсходованныхъ должностными лицами на казенныя надобности изъ собственныхъ средствъ; 3) оставлять безъ преслѣдованія, по соглашенію съ разрѣшившимъ расходы начальствомъ, убытки до трехъ тысячъ рублей по такимъ опера-

ціямъ, которыя были предприняты не для денежныхъ выгодъ, а для поощренія промышленности, для обезпеченія народнаго продовольствія или по другимъ политическимъ и нравственнымъ соображеніямъ, и притомъ произведены на законномъ основаніи, въ предписанномъ порядкѣ и сообразно предположенной цѣли: 4) разрѣшать, въ установленныхъ случаяхъ, замѣну послѣдовавшихъ по какой-либо операціи убытковъ до трехъ тысячъ рублей сдѣланными по той-же операціи сбереженіями; 5) слагать начеты на сумму до тысячи рублей, возникающіе изъ такихъ неправильныхъ дѣйствій отчетныхъ мѣстъ и лицъ, съ которыми не сопряжено дѣйствительнаго ущерба для казны, 6) оставлять безъ преслѣдованія всякаго рода убытки, если сумма ихъ не превышаетъ въ теченіе года десяти рублей на каждое отвѣтственное должностное лицо; 7) утверждать принятіе на счетъ казны убытковъ и потерь въ тѣхъ случаяхъ, когда взысканіе ихъ, по неблагонадежности или другимъ законнымъ причинамъ, сложено М-ами на основаніи данной имъ власти. Такимъ образомъ, закономъ этимъ устранено скопленіе незаконченныхъ ревизіонныхъ дѣлъ въ Совѣтѣ Гос. Контроля.

Мѣстными органами Гос. Контроля служатъ Контрольныя Палаты.

Контрольныя Палаты.

(Св. Зак. т. II, ч. I; Временное Положеніе о мѣстныхъ контрольныхъ учрежденіяхъ; Инструкція о порядкѣ дѣлопроизводства въ Контрольныхъ Палатахъ; Циркуляръ Гос. Контроля 25 Мая 1890 г. № 18; Къ дополненію къ циркуляру № 18).

Контрольныя Палаты не причисляются къ губернскимъ мѣстамъ и подчинены исключительно Государственному Контролеру.

Чины контрольныхъ установленій могутъ быть подвергаемы отвѣтственности не иначе, какъ чрезъ посредство Гос. Контролера; мѣстныя начальства не входятъ ни въ какія непосредственныя распоряженія въ отношеніи къ контрольнымъ учрежденіямъ; послѣднія также изъемлются изъ вѣдомства прокуроровъ (Св. Зак. т. II, ст. 2487).

Личный составъ Контрольныхъ Палатъ состоитъ изъ Управляющаго, Помощника его (гдѣ послѣдній полагается), Ревизоровъ, старшихъ и младшихъ, Секретаря, счетныхъ чиновниковъ и архиваріуса.

Управляющій, его Помощникъ и старшіе ревизоры составляютъ общее присутствіе.

Кругъ дѣйствій Контрольныхъ Палатъ составляетъ: 1) ревизія по шнуровымъ книгамъ и подлиннымъ документамъ денежныхъ оборотовъ въ казначействахъ губернскихъ и уѣздныхъ и въ кассахъ спеціальныхъ сборщиковъ; 2) ревизія по отчетамъ какъ и по подлиннымъ документамъ оборотовъ управленій распорядительныхъ; 3) повѣрка по шнуровымъ книгамъ и подлиннымъ документамъ правильности оборотовъ матеріальнаго имущества; 4) окончаніе ревизій книгъ, отчетовъ и дѣлъ, возникшихъ изъ ревизій за прежнее время; 5) свидѣтельствованіе, противъ подлинныхъ книгъ и документовъ, наличныхъ суммъ и бумагъ, имѣющихъ денежное достоинство (кредитной, гербовой и т. д.) въ губернскихъ и уѣздныхъ казначействахъ и въ кассахъ спеціальныхъ сборщиковъ; независимо отъ повѣрки правильности и законности оборотовъ по доставляемымъ въ контрольныя учрежденія документамъ и счетамъ, послѣднія производятъ внезапныя свидѣтельствованія мѣстныхъ кассъ для повѣрки наличныхъ денежныхъ суммъ и бумагъ, имѣющихъ денежное достоинство, противъ подлежащихъ счетовъ и документовъ; эти свидѣтельствованія производятся при депутатѣ отъ подлежащаго вѣдомства. Если при внезапномъ освидѣтельствованіи откроется въ кассѣ недостатокъ наличности и какое-либо нарушеніе кассоваго порядка, то Контрольная Палата увѣдомляетъ немедленно объ этомъ подлежащее начальство кассы и, вмѣстѣ съ тѣмъ, доноситъ Гос. Контролеру. (Инстр. о порядкѣ дѣлопроизводства въ К-ныхъ П-ахъ. 110—135).

Такимъ образомъ, ревизіи К-ныхъ Палатъ подлежатъ какъ дѣйствія управленій распорядительныхъ, такъ и исполнительныхъ; вообще, на обязанности ихъ лежитъ: наблюденіе за правильностью движенія и сохранностью казенныхъ денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ и представленіе особыхъ соображеній о выгодности или невыгодности хозяйственныхъ операцій, независимо отъ законности ихъ производства. Окончательное утвержденіе произведенной Контрольными Палатами ревизіи оборотовъ отчетныхъ управленій (до закона 21 марта 1890 года), какъ и разсмотрѣніе воз-

буждаемыхъ послѣдними законодательныхъ вопросовъ—подлежитъ вѣдѣнію Совѣта Гос. Контроля.

Ревизія денежной и матеріальной отчетности вѣряется самостоятельной дѣятельности ревизоровъ К-ныхъ Палатъ, которые несутъ на себѣ отвѣтственность за правильность совершенія послѣдней (§ 7); но, по усмотрѣнію Управляющаго, самостоятельная ревизія отчетности можетъ быть поручена и помощнику ревизора (§ 10); при производствѣ самой ревизіи ревизоры руководствуются правилами, инструкціями, указаніями, изданными для этой цѣли и циркулярами Гос. К-лера.

Общее Присутствіе К. П-атъ составляютъ, подъ предсѣдательствомъ управляющаго, помощникъ (гдѣ онъ полагается) и стар. ревизоры.

Дѣла, вносимыя ревизорами на разсмотрѣніе Общ. Присутствія, предварительно докладываются имъ Управляющему Палатою для заключенія его о томъ, подлежитъ-ли вносимое дѣло разсмотрѣнію Общ. Присутствія (77); послѣ резолюціи Управляющаго, ревизоръ передаетъ дѣло для записи въ докладной реестръ секретарю, который есть вмѣстѣ съ тѣмъ правитель дѣлъ Общаго Присутствія (75); чтобы удостовѣриться въ правильности произведенной ревизіи Общ. Пр. перевѣряетъ нѣсколько, болѣе важныхъ, ассигновокъ или счетныхъ документовъ (80); въ случаѣ найденныхъ неправильностей или ошибокъ, ревизія поручается другому ревизору (81).

Вѣдомству Общ. Присутствій К-ныхъ Палатъ подлежатъ: 1) разсмотрѣніе результатовъ произведенной повѣрки; 2) разрѣшеніе отдѣльныхъ вопросовъ, возникающихъ при ревизіи; 3) обсужденіе степени выгодности разныхъ операцій, независимо отъ правильности самихъ счетовъ; 4) разсмотрѣніе начетовъ, открываемыхъ при ревизіи; 5) разсмотрѣніе квитанцій и увѣдомленій, выдаваемыхъ кассамъ; 6) разсмотрѣніе представляемыхъ Гос. К-леру отчетовъ объ успѣхахъ отчетности, о ходѣ и результатахъ ревизіи; 7) предположенія, относящіяся къ измѣненію порядка отчетности и ревизіи; 8) случаи, требующіе подтвержденія или дополненія законовъ, поясненія оныхъ, исправленія и отмѣны; 9) всѣ дѣла, которыя управляющій признаетъ полезнымъ передать обсужденію Общ. Пр-ія. (Временное положеніе о мѣст. конт. учр. § 18).

По этимъ дѣламъ Общ. Присутствія имѣютъ право: 1) разсматривать и утверждать составленныя ревизорами соображенія по ревизуемой ими отчетности; 2) опредѣлять начеты и сообщать объ ихъ взысканіи подлежащему начальству отчетнаго лица (Сч. Уст. 373 ст.) или представлять Совѣту Гос. Контроля для дальнѣйшаго направленія дѣла, если начетъ касается высшихъ лицъ и мѣстъ; 3) утверждать принятіе на счетъ казны убытковъ и потерь въ тѣхъ случаяхъ, когда взысканіе ихъ, по неблагонадежности или по другимъ законнымъ причинамъ, сложено подлежащими начальствами, по предоставленной имъ власти; 4) утверждать возвратъ суммъ, неправильно поступившихъ въ казну, если возвратъ сей произведенъ съ разрѣшенія подлежащихъ начальствъ, на основаніи предоставленной имъ власти; 5) оставлять безъ преслѣдованія убытки до 1,500 р. по такимъ операціямъ, которыя, бывъ предприняты не для денежныхъ выгодъ, а для поощренія или возбужденія промышленности, для улучшенія сельскаго хозяйства или по другимъ политическимъ и нравственнымъ причинамъ, произведены на законномъ основаніи, въ предписанномъ порядкѣ и сообразно предположенной цѣли; 6) выдавать казначействамъ М-ва Финансовъ и кассамъ спеціальныхъ сборщиковъ установленныя квитанціи о послѣдствіяхъ произведенной мѣстными контрольными учрежденіями ревизіи.

По закону 21 марта 1890 года - Гос. Контролеру предоставляется поручать Общимъ Присутствіямъ К-ныхъ П-атъ обсужденіе дѣлъ временныхъ ревизіонныхъ учрежденій, не имѣющихъ Общ. Пр-ій. Въ такихъ случаяхъ начальникъ такого временнаго ревизіоннаго учрежденія входитъ по его дѣламъ въ составъ членовъ Общ. Присутствія Палаты. (Примѣчаніе къ измѣн. 908 ст. 1-ой части II т. Св. Зак.).

Далѣе — законъ 21 марта 1890 года расширяетъ права Общ. Присутствій; именно, на 1) дѣла, подлежащія представленію въ Совѣтъ Гос. Контроля; 2) разрѣшеніе, въ установленныхъ случаяхъ, возвращенія необревизованной отчетности по требованіямъ правительственныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ; 3) разрѣшеніе вопросовъ, касающихся храненія и уничтоженія обревизованной отчетности и оконченныхъ производствомъ дѣлъ (ст. 916).

Кромѣ этого, законъ 21 марта предоставляетъ Общимъ Присутствіямъ право окончательнаго утвержденія на всякую сумму отчетности и результатовъ ревизіи по оборотамъ, признаннымъ правильными и слагать собственной властью взысканія въ случаяхъ, указанныхъ въ 917 статьѣ (3, 5, 7, 8, 9 пункты), но съ тѣмъ, чтобы максимальный размѣръ слагаемыхъ ихъ властью взысканій, былъ-бы вдвое меньше, чѣмъ въ департаментахъ. [Ст. 1677, 1678, 1751, 1757, 1779, 1809—1811 и 1870 Учрежденія Министерствъ. Т. I, часть II и ст. 918 общаго губернскаго учрежденія (т. II, часть I Св. Законовъ) законъ 21 марта—отмѣнилъ].

21-го марта 1890 года Высочайше утверждено—„Положеніе о срокахъ производства и порядкѣ заключенія ревизіи отчетности учрежденіями Гос. Контроля". (Собр. узак. 1890 г. № 45).

Оно состоитъ изъ четырехъ главъ: I,—о срокахъ производства ревизіи (1—5); II,—о срокахъ и порядкѣ заключенія ревизіи (6—17); III,—о квитанціяхъ и увѣдомленіяхъ о заключеніи ревизіи (18—29); IV,—объ отвѣтственности отчетныхъ и ревизіонныхъ учрежденій (30—34).

Производство ревизіи выполняется учрежденіями Гос. Контроля въ слѣдующіе сроки:

1) по отчетности о денеж. капит. въ касс. отнош.: а) по мѣсячной и всѣхъ высшихъ сроковъ отчет., за исключеніемъ годовой,—въ теченіе мѣсяца; б) по годовой отчетности,—въ теч. 9-ти мѣсяц.;

2) по отчет. о денеж. капит. по существу дѣйствій: а) по мѣсячной и всѣхъ высшихъ сроковъ отчет., за исключеніемъ годовой,—въ теченіи 3-хъ мѣсяц.; б) по годовой отчетности. въ теч. 9-ти мѣсяц.;

3) по отчет. о матеріальныхъ капиталахъ: а) по мѣсячной и всѣхъ высшихъ сроковъ отчет., за исключеніемъ годовой,—въ теч. 3-хъ мѣсяцевъ; б) по годовой отчетности,—въ теч. 9-ти мѣсяц.

Кромѣ того, ревизія отчетности по дополнительно доставленнымъ документамъ и объясненіямъ, представленіе докладовъ въ Общ. Пр-ія и приведеніе въ исполненіе постановленій послѣднихъ производится: по операціонной отчет.—не далѣе 6-ти мѣсяц.; по всей прочей отчет.—не далѣе 4-хъ

мѣс., со дня полученія объясненій и дополнительныхъ документовъ. Сроки эти, по представленіямъ ревизіонныхъ учрежд., основаннымъ на постановленіяхъ ихъ Общ. Присут., могутъ быть отдаляемы Гос. Контролеромъ; но назначенные вновь сроки не могутъ превышать первоначальныхъ бо́лѣе чѣмъ вдвое. (1—5).

Что касается сроковъ заключенія ревизіи, то—

1) по отчетности о денежн. капит. ревиз. заключается: а) въ кассовомъ отношеніи—за гражданскій годъ; б) по существу дѣйствій — за смѣтный періодъ и отдѣльно за время дѣйствія списковъ кредиторовъ;

2) по отчетности о матеріальныхъ капиталахъ: а) въ кассовомъ отнош. и б) по существу дѣйст.—за гражд. годъ или за отдѣльный періодъ, если онъ менѣе года.

Для представленія докладовъ въ Общее Пр-іе о заключеніи ревизіи установлены слѣдующіе сроки:

1) по отчетности объ оборотахъ денеж. и матеріальныхъ капиталовъ за гражданскій годъ или за смѣтный періодъ — не позже истеченія второго года, слѣдующаго за отчетнымъ или за давшимъ наименованіе смѣтному періоду;

2) по оборотамъ за время дѣйствія списковъ кредиторовъ казны—не позже шести мѣсяцевъ со дня окончанія дѣйствія сихъ списковъ.

Сроки эти также могутъ быть отдалены Гос. Контролеромъ по представленію ревиз. учрежд.

О заключеніи ревизіи по оборотамъ, оставленнымъ безъ утвержденія, представляются Общ. Пр-ію въ началѣ каждаго года дополнительные доклады съ указаніемъ оборотовъ, подлежащихъ заключенію и открытыхъ для дальнѣйшаго ревизіоннаго производства; въ докладахъ этихъ находятся слѣдующія данныя и свѣдѣнія: 1) имена производившихъ ревизію лицъ; 2) наименованіе отчетныхъ учрежденій, по оборотамъ которыхъ предположено заключить ревизію; 3) указаніе смѣтъ, по которымъ производились повѣренные обороты; 4) указаніе суммъ повѣренныхъ оборотовъ съ подраздѣленіемъ ихъ: а) на признанные при ревизіи правильными и подлежащими утвержденію; б) на обращенные, по постановленіямъ Общ. Пр-ій, въ начетъ, съ распредѣленіемъ начетовъ на пополненные и непополненные, и в) на остающіеся безъ утверж-

денія за неполученіемъ потребованныхъ документовъ и свѣдѣній; кромѣ того, къ докладамъ прилагаются проекты подлежащихъ выдачѣ отчетнымъ мѣстамъ квитанцій. (6—17).

Начальствующимъ управленіямъ надъ кассами и отчетными мѣстами и лицами (Гос. Контролеру, по соглашенію съ Министрами и Главноуправляющими, предоставляется опредѣлять, какимъ именно) посылаются квитанціи и увѣдомленія; первыя служатъ удостовѣреніемъ заключенія ревизіи въ кассовомъ отношеніи по отчетности кассъ и распорядительныхъ управленій, собирающихъ доходы на правахъ кассъ спеціальныхъ сборщиковъ, и выдаются, отдѣльно по каждой кассѣ и распорядительному управленію, — за гражданскій годъ: вторыя — служатъ удостовѣреніемъ заключенія ревизіи: а) по денежнымъ капиталамъ — по существу дѣйствій; б) по матеріальнымъ капиталамъ — какъ по существу дѣйствій, такъ и въ кассовомъ отношеніи, и выдаются — или каждому отчетному мѣсту, или цѣлой группѣ отчетныхъ мѣстъ и лицъ, подвѣдомственныхъ одному начальствующему лицу или учрежденію — за смѣтный періодъ или за все остальное время, сверхъ смѣтнаго періода. Квитанціи и увѣдомленія посылаются отчетнымъ лицамъ и мѣстамъ не только тогда, когда отчетныя дѣйствія окажутся по ревизіи правильными, но и въ тѣхъ случаяхъ, когда открыты будутъ утраты, упущенія и невѣрности; въ послѣднемъ случаѣ въ квитанціяхъ и увѣдомленіяхъ прописывается все оказавшееся при ревизіи и указываются мѣры, принятыя ко взысканію открытыхъ начетовъ или къ ихъ сложенію, если это послѣдовало въ силу власти, предоставленной ревизіонному учрежденію. (18—29).

Квитанціи и увѣдомленія о заключеніи ревизіи не всегда ограждаютъ отчетныя мѣста отъ возобновленія ревизіонныхъ дѣйствій и наложенія начетовъ, именно: ревизія возобновляется, когда дѣйствія, навлекающія на виновныхъ взысканія, откроются впослѣдствіи, по обстоятельствамъ, которыя въ виду ревизіи не были, или по жалобамъ и искамъ частныхъ лицъ. Каждый изъ такихъ случаевъ разрѣшается Совѣтомъ Гос. Контроля.

Давность исчисляется слѣдующимъ порядкомъ: 1) отчетныя мѣста и лица освобождаются отъ отвѣтственности по тѣмъ убыткамъ, по которымъ, со дня вступленія отчетности въ

надлежащее ревизіонное мѣсто, не обнаружено начета въ теченіе 10-ти лѣтъ (обнаруженіемъ признается первый вопросъ ревизіоннаго мѣста о замѣченной неправильности); 2) отчетныя мѣста и лица освобождаются отъ взысканія, если ревизіонный вопросъ и былъ сдѣланъ до истеченія десяти лѣтъ, но объясненіе отч. лица не получило въ ревизіонномъ мѣстѣ ни окончательнаго заключенія, ни возобновленія переписки въ теченіе новаго, со дня полученія объясненія, 10-ти-лѣтія. 3) Слагаемыя въ этихъ случаяхъ съ отчетныхъ лицъ взысканія обращаются на мѣста и лица, которыя были обязаны своевременно произвести ревизію; далѣе — 4) если, со дня окончательнаго опредѣленія начета, дѣло о взысканіи его осталось въ продолженіи 10-ти лѣтъ безъ всякаго движенія, то самое взысканіе вмѣсто лицъ, подвергшихся начету, обращается на мѣста и лица, допустившія казну до утраты правъ на взысканіе, пропускомъ положеннаго срока. (30—34).

Какія именно вѣдомости, книги и свѣдѣнія, въ какіе сроки и отъ кого должны быть доставляемы въ контрольныя учрежденія—указано въ приложеніи къ 24 ст. Инструкціи о дѣлопроизводствѣ въ Контрольныхъ Палатахъ.

Наблюденіе за своевременнымъ представленіемъ установленной отчетности въ К-ныя Палаты возлагается на лицо, ведущее бухгалтерскія книги. Въ случаѣ недоставленія къ назначенному сроку отчетности, Контрольныя Палаты письменно сообщаютъ отчетнымъ мѣстамъ и лицамъ о немедленномъ ея доставленіи; если въ теченіе мѣсяца требованіе К. Палаты не будетъ исполнено, то послѣдняя возобновляетъ свое требованіе и, въ случаѣ неудовлетворенія его, черезъ мѣсяцъ, доноситъ о томъ Государственному Контролеру.

Порядокъ свидѣтельства Контрольными Палатами кассъ, опредѣленія и наложенія ими начетовъ—изложенъ въ Общемъ Счетномъ Уставѣ. (VIII т. 2 ч. Св. Зак.).

Порядокъ храненія и уничтоженія отчетности опредѣленъ Высочайше утвержденнымъ 2 іюля 1891 года „Положеніемъ“. Оно касается: I, сроковъ храненія отчетности (1—7); II,—выдачи контрольными установленіями справокъ изъ отчетности (§ 8); III,—возвращенія отчетности изъ установленій Гос. Контроля (9—12); IV,— уничтоженія ненужной отчетности (13—20).

Порядокъ представленія Государственному Контролеру и центральнымъ учрежденіямъ Гос. Контроля свѣдѣній, соображеній и отчетовъ, какъ и правила производства ревизій въ К-ныхъ Палатахъ опредѣляются инструкціями и циркулярами Гос. Контролера.

(Сбор. циркуляровъ по Гос. Контролю. Вѣдомость срочнымъ свѣдѣніямъ и представленіямъ по Гос. Контролю. Контр. Ежегодникъ на 1893 годъ, Приложеніе № 15).

Новое Учрежденіе Гос. Контр. 1892 г.

Въ 1892 году было окончательно выработано и представлено въ Гос. Совѣтъ новое учрежденіе Гос. Контроля, замѣнявшее ст. 1669—1904, т. I части II-ой Св. Зак. (изд. 1857 года); оно было Высочайше утверждено 28 Апрѣля 1892 года. (Собр. узаконеній 1892 г. № 63).

Учрежденіе Государственнаго Контроля обнимаетъ: I гл.—предметы вѣдомства и составъ Гос. Контроля (1—15); II гл. — Совѣтъ Гос. Контроля (16—43); III гл. — Департаменты Гос. Контроля (44—63); IV гл. — Канцелярія Гос. Контроля (64, 65); V гл.—Центральная бухгалтерія Гос. Контроля (66—68); VI гл. - Коммиссія для повѣрки отчетности установленій Гос. Контроля (69, 70); VII гл.—Коммиссія для повѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ за прежнее время и текущихъ отчетовъ тѣхъ частныхъ ж. д., при коихъ не учреждено мѣстнаго правит. контроля. (71—74).

Государственный Контроль, составляя отдѣльную часть государственнаго управленія, наблюдаетъ за законностью и правильностью распорядительныхъ и исполнительныхъ дѣйствій по приходу, расходу и храненію капиталовъ, находящихся въ завѣдываніи отчетныхъ предъ нимъ учрежденій, а равно составляетъ соображенія о выгодности или невыгодности хозяйственныхъ операцій, независимо отъ законности ихъ производства. Отчетностью предъ Гос. Контролемъ обязаны: 1) всѣ правительственныя установленія, за исключеніями, изложенными въ дѣйствующихъ законахъ и особыхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ (исключенія эти указаны раньше;) 2) тѣ земскія, городскія и сословныя установленія, а равно частныя компаніи и товарищества, которыя подчиняются его повѣркѣ дѣйств. законами, особыми Высочайшими повелѣніями или утвержденными правительствомъ уставами.

Въ составъ Гос. Контроля входятъ:

1) Государственный Контролеръ.

2) Товарищъ Государств. Контролера.

3) Совѣтъ Гос. Контроля.

4) Департаментъ Гражданской Отчетности.

5) Департаментъ Военной и Морской Отчетности.

6) Департаментъ Желѣзно-дорожной Отчетности.

7) Канцелярія Гос. Контроля; при ней—Архивъ центральн. учрежд. Гос. Контроля.

8) Центральная Бухгалтерія.

9) Коммиссія для повѣрки денежной и матеріальной отчетн. установленій Гос. Контроля.

10) Коммиссія для повѣрки годовыхъ отчетовъ част. жел. д. за прежнее время и текущихъ счетовъ тѣхъ част. ж. д., при которыхъ не учреждено мѣст. правит. контроля.

11) Контрольныя палаты.

12) Мѣстныя контрольныя части на казенныхъ и частныхъ жел. дорогахъ.

Кромѣ того, къ составу Гос. Контроля принадлежатъ особыя постоянныя и временныя должности и установленія.

Государственному Контролеру принадлежитъ надзоръ за правильностью и успѣшностью дѣйствій всѣхъ контрольныхъ установленій.

Онъ: 1) утверждаетъ инструкціи о порядкѣ ревизіоннаго дѣлопроизводства (а также изданіе инструкцій, положеній и формъ, касающихся счетоводства и отчетности, допускается Министрами и Главноуправляющими не иначе, какъ по предварительному соглашенію съ Гос. Контролеромъ); 2) опредѣляетъ порядокъ вступленія и разсмотрѣнія дѣлъ въ Совѣтѣ Г. Контроля и въ Общ. Присутствіяхъ всѣхъ установленій Гос. Контр.; 3) избираетъ и представляетъ на Высочайшее утвержденіе кандидатовъ для замѣщенія должностей Генералъ-Контролеровъ, Директора Канцеляріи Гос. Конт., Управляющихъ Контрольными Палатами и Гл. Контролеровъ эксплоатаціоннаго контроля на казенныхъ ж. д.; 4) опредѣляетъ, увольняетъ и перемѣщаетъ: въ центральныхъ установленіяхъ—чиновъ VI и V кл., а въ мѣстныхъ—чиновъ VII, VI и V кл. (за исключеніемъ чиновъ V класса—въ 3 пунктѣ); кромѣ того, онъ-же непремѣнный членъ совѣта кредитныхъ

установленій и предсѣдатель ревизіонныхъ комитетовъ для повѣрки отчетовъ и кассъ Гос. Банка.

Гос. Контролеръ представляетъ: 1) Государю Императору ежегодно 15-го Мая отчетъ о ревизіонной дѣятельности Гос. К-ля за минувшій граж. годъ, и 2) Государств. Совѣту ежегодно, не позже 1-го октября, общій по исполненію финансовыхъ смѣтъ отчетъ за минувшій смѣтный періодъ, а къ 1-му ноября объяснительную записку и приложенія къ отчету.—

Товарищъ Гос. Контролера (на правахъ товарища Министра) завѣдуетъ всѣмъ дѣлопроизводствомъ въ центральныхъ установленіяхъ Гос. К-ля и, въ случаяхъ отсутствія Гос. Контролера, замѣняетъ послѣдняго.

Совѣтъ Гос. Контроля состоитъ, подъ предсѣдательствомъ Гос. Контролера, изъ Товарища Гос. К-лера, Членовъ назначаемыхъ Его Императорскимъ Величествомъ, и Генералъ-Контролеровъ; кромѣ того, Совѣтъ можетъ приглашать въ свое присутствіе и лицъ постороннихъ, и чиновниковъ отъ разныхъ министерствъ для нужныхъ объясненій.

Совѣтъ Гос. К-ля есть высшая спеціальная инстанція; на немъ лежитъ обязанность: 1) опредѣлять мѣры къ усовершенствованію счетоводства, отчетности и ревизіи; 2) слѣдить за правильностью ревизіи, произведенной контрольными установленіями; 3) разрѣшать затрудненія, возникшія при ревизіи; 4) разсматривать результаты ревизіи въ высшемъ государственномъ отношеніи, подготовлять матеріалы для отчета, представляемаго Государю Императору.

На разсмотрѣніе Совѣта Гос. Контроля ревизіонныя учрежденія вносятъ: 1) дѣла по протестамъ, предъявляемымъ противъ постановленій ихъ общ. присутствій; 2) дѣла по начетамъ и взысканіямъ на мѣста и лица высшія; 3) дѣла, рѣшеніе которыхъ превосходитъ предѣлы правъ общихъ присутствій; 4) предположенія объ изданіи новыхъ или о пополненіи и измѣненіи существующихъ законовъ; 5) отдѣльные возникающіе при ревизіи вопросы, требующіе особыхъ разрѣшеній или распоряженій; 6) случаи разногласія въ Общемъ Присутствіи; 7) наконецъ—всѣ дѣла, которыя Гос. Контролеръ найдетъ нужнымъ подвергнуть коллегіальному обсужденію.

Права и обязанности Совѣта Гос. Контроля точно опредѣлены закономъ 21 марта 1890 года (Собр. узаконеній 1890 года. № 45, ст. 1688, 1690.)

Но Совѣтъ Г. К. не есть окончательная ревизіонная инстанція: въ случаѣ, когда не составится ни единогласнаго мнѣнія, ни большинства голосовъ или, если Гос. Контролеръ не согласенъ съ заключеніемъ Совѣта, дѣло переносится на высшее разрѣшеніе въ Госуд. Совѣтъ, въ Комитетъ Министровъ, или въ Правительствующій Сенатъ. Заключенія Совѣта, которыя не могутъ быть приведены въ исполненіе собственной его властью, представляются Гос. К-ромъ на Высочайшее разрѣшеніе, черезъ Гос. Совѣтъ или Комитетъ Министровъ, по принадлежности.

Въ Пр. Сенатъ вносятся тѣ дѣла Совѣта Гос. Контроля, которыя, по свойству своему, подлежатъ разсмотрѣнію и рѣшенію высшей исполнительной или судебной власти (обнародованіе и приведеніе въ исполненіе Высочайшихъ повелѣній, изъясненіе и подтвержденіе закона, учиненіе выговоровъ за несрочное представленіе отчетовъ и свѣдѣній, требуемыхъ контрольными установленіями отъ разныхъ мѣстъ и лицъ и т. п.). (Сбор. постановл. Совѣта Гос. К-ля).

Департаменты Гос. Контроля находятся въ завѣдываніи Генералъ-Контролеровъ.

Въ составъ д-въ входятъ: общ. присутствія, помощники генералъ-контролеровъ, старшіе и младшіе ревизоры, помощники ревизоровъ, секретари, журналисты и счетные чиновники.

Права и обязанности общихъ присутствій департаментовъ опредѣлены закономъ 21 марта 1890 года (ст. 1749, 1755, 1756, 1777).

Генералъ-Контролеры распредѣляютъ занятія между чинами департаментовъ и наблюдаютъ за окончаніемъ и заключеніемъ ревизій въ установленные сроки; помощники генералъ-контролеровъ наблюдаютъ за правильностью дѣлопроизводства въ департаментахъ и вообще, исполняютъ другія дѣла по ревизіонной и исполнительной частямъ.

Старшіе ревизоры участвуютъ въ Общ. Присутствіяхъ и, кромѣ того, на нихъ обязанности лежитъ: 1) производство ревизій; 2) повѣрка финансовыхъ смѣтъ; 3) составленіе всякаго

рода соображеній о выгодности или невыгодности операцій и 4) наблюденіе за исполненіемъ своихъ обязанностей подчиненными имъ чиновниками.

Д-тъ Гражд. Отчетности повѣряетъ: 1) обороты Гл. Казначейства; 2) отчетность въ денежныхъ и матеріальныхъ оборотахъ всѣхъ учрежденій гражданскаго вѣдомства, получающихъ содержаніе изъ гл. казначейства (за исключеніемъ центральныхъ желѣзнодорожныхъ правительственныхъ установленій) и 3) обороты кассъ спеціальныхъ сборщиковъ при центральныхъ правит. учрежд. (за исключеніемъ ж.-дорожныхъ учрежденій).

Д-тъ Военной и Морской Отчетности повѣряетъ отчетность по оборотамъ денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ всѣхъ установленій военнаго вѣдомства, получающихъ содержаніе изъ Гл. Казначейства (аптечно-матеріальную отчетность всего военнаго вѣдомства) и всѣхъ установленій морскаго вѣдомства.

Д-тъ Желѣзнодорожной отчетности повѣряетъ отчетность: 1) по расходамъ на содержаніе всѣхъ центральныхъ ж.-дорожныхъ правит. установленій; 2) по всѣмъ операціоннымъ расходамъ, производимымъ изъ Гл. Казначейства; 3) по государственнымъ сборамъ въ пользу казны; 4) по всѣмъ вообще поступленіямъ и расходамъ, вытекающимъ изъ разсчетовъ между казной и част. ж.-дорож. обществами; 5) повѣряются также смѣты казенныхъ и частныхъ, подчиненныхъ правительственному надзору, желѣзныхъ дорогъ; сверхъ сего, департаментъ желѣзнодорожной отчетности производитъ фактическую повѣрку операцій, выполняемыхъ временнымъ управленіемъ казенныхъ ж. дорогъ.

Въ общ. присутствіи д-въ дѣла рѣшаются большинствомъ голосовъ; для дѣйствительности засѣданія должно быть: въ общ. присутствіяхъ д-въ гражданской и военной и морской отчетности — не менѣе четырехъ, а въ общ. пр-іи ж.-дор. отчетности — не менѣе трехъ членовъ, сверхъ предсѣдателя. Если не составится ни единогласнаго мнѣнія, ни большинства голосовъ, дѣло представляется на разрѣшеніе Совѣта Гос. Контроля.

Веденіе дѣлопроизводства Общ. Присутствія возлагается на секретаря подлежащаго департамента.

Канцелярія Гос. Контроля состоитъ изъ: Директора, Вице-Директора, Дѣлопроизводителей, ихъ Помощниковъ, Бухгалтера, Экзекутора, Общаго Журналиста и Начальника Архива центр. учрежд. Гос. Контроля.

На обязанности ея лежитъ: 1) наблюденіе за ходомъ ревизіи всѣхъ контрольныхъ установленій и представленіе о томъ ежегодныхъ докладовъ Гос. Контролеру; 2) дѣлопроизводство по дѣламъ Совѣта Гос. Контроля, по дѣламъ, не относящимся къ вѣдѣнію центральныхъ учреж. Гос. Контроля, и по вопросамъ, передаваемымъ изъ Сената на заключеніе Совѣта Гос. Контроля; 3) всѣ доклады Сов. Гос. К-ля (Директоръ Канцеляріи Гос. Контроля есть вмѣстѣ съ тѣмъ и Правитель дѣлъ Совѣта; 4) составленіе финансовой смѣты и разассигнованіе кредитовъ по установленіямъ Гос. Контроля; 5) составленіе всеподданнѣйшихъ отчетовъ о дѣятельности Гос. Контроля.

Центральной Бухгалтеріей завѣдуетъ одинъ изъ членовъ Совѣта или начальниковъ центральныхъ учрежденій Гос. К-ля, на правахъ Генералъ-Контролера; въ составъ ея входятъ: Гл. Бухгалтеръ, старшіе бухгалтеры, бухгалтеры, ихъ помощники и счетные чиновники.

На обязанности Цент. Бухгалтеріи лежитъ, главнымъ образомъ, составленіе ежегодныхъ отчетовъ Г. Контроля по исполненіи государственной росписи.

Коммиссія для повѣрки отчетности установленій Гос. Контроля образуется, подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ Совѣта, не занимающаго въ немъ должности, съ которой сопряжены распорядительныя дѣйствія, изъ чиновъ Гос. Контроля, не участвующихъ въ дѣйствіяхъ, подлежащихъ ревизіи; послѣдняя производится на тѣхъ-же основаніяхъ, какъ вообще ревизія отчетности распорядительныхъ управленій.

Коммиссія для повѣрки отчетности частныхъ ж. дорогъ образуется, подъ предсѣдательствомъ Генералъ-Контролера Д. Ж.-Д. отчетности, (не всегда) изъ пяти членовъ (двухъ отъ Г. Контроля, двухъ отъ М-ва П. Сообщенія и одного отъ М-ва Ф-овъ); повѣрка отчетности производится чинами Д. Ж.-Д. Отчетности и особо приглашенными для этой цѣли лицами.

Спорные вопросы, по которымъ не состоится въ Коммиссіи единогласнаго заключенія, разрѣшаются Гос. К-ромъ по соглашенію съ Министрами П. Сообщенія и Финансовъ.

По опредѣленію отъ правительства, кромѣ подлежащихъ статей устава о службѣ чиновъ Гос. Контроля, въ дополненіе было постановлено:

1) Лицамъ, занимающимъ штатныя по Гос. Контролю должности, какъ состоящимъ на государственной службѣ, такъ и вольнонаемнымъ, воспрещается принимать участіе въ коммерческихъ или иныхъ предпріятіяхъ, отчетность коихъ представляется на повѣрку въ Гос. К-ль.

2) Равнымъ образомъ лицамъ этимъ воспрещается занимать въ другихъ управленіяхъ должности, по которымъ распоряженія или дѣйствія подлежатъ повѣркѣ Гос. Контроля.

Учрежденіе Контрольныхъ Палатъ, какъ было указано выше, изложено въ общемъ губернскомъ учрежденіи.

Мѣстныя контрольныя части на казенныхъ и частныхъ желѣзныхъ дорогахъ подробно указаны въ Контрольномъ Ежегодникѣ на 1893 годъ (20—22 стр.); права ихъ и обязанности въ циркулярахъ Гос. Контролера и закономъ 21 марта (прим. къ 908 ст.).

Такимъ образомъ порядокъ отчетности и ревизіи, установленный съ 1-го января 1864 года, заключалъ въ себѣ лишь программу тѣхъ задачъ, которыя предстояло выполнить учрежденію Гос. Контроля, но далеко не исчерпывалъ всѣхъ подробностей; тѣмъ не менѣе, Государственный Контроль, подъ руководствомъ просвѣщенныхъ государственныхъ мужей, все болѣе и болѣе расширяетъ кругъ своего вѣдомства, глубже проникаетъ во всю финансовую жизнь государства, идя неуклонно по пути, предначертанномъ незабвеннымъ Валеріаномъ Алексѣевичемъ Татариновымъ.

Итакъ въ основаніи современной системы государств. контроля въ Россіи лежатъ тѣ-же коренныя начала, что и въ Западной Европѣ, хотя и развиты онѣ не съ одинаковой послѣдовательностью и полнотою.

Существеннымъ отличіемъ контрольной системы въ Россіи въ отношеніи прочихъ цивилизованныхъ государствъ З. Европы служитъ освобожденіе отъ ревизіи Гос. Контроля значитель-

наго числа распорядительныхъ учрежденій (послѣднее практикуется и въ Англіи).

Изъятіе нѣкоторыхъ учрежденій отъ ревизіи Гос. Контроля можетъ найти оправданіе лишь въ такомъ случаѣ, если они существуютъ на свои спеціальныя средства; въ Россіи же значительное число учрежденій, съ обширнымъ кругомъ операцій (напр. Учрежденія Императрицы Маріи, Особенная Канцелярія по кредитной части, Св. Синодъ и др.), хотя и получаютъ доходы изъ средствъ Гос. Казначейства (непосредственно или отъ капиталовъ, образовавшихся изъ средствъ Гос. Казначейства или, наконецъ, получая пособія и приплаты изъ послѣдняго), освобождены отъ ревизіи Гос. Контроля.

Конечно, расходованіе средствъ, предназначаемыхъ на содержаніе короны, не можетъ подлежать ревизіи Гос. Контроля, такъ какъ вѣдомство Двора составляетъ личное хозяйство Монарха.

Самый ходъ ревизіи и подробности ревизіоннаго процесса въ Россіи не имѣютъ, какъ было раньше изложено, особенныхъ отличій отъ порядка, принятаго въ государствахъ З. Европы: на одинаковыхъ основаніяхъ введены—контроль счетный, кассовой, административный и государственный или бюджетный.

Быстрота, точность и полнота ревизіи, достигаемыя въ З. Европѣ предварительнымъ и послѣдующимъ контролемъ, въ Россіи достигается отчасти контролемъ предварительнымъ — по тѣмъ оборотамъ и операціямъ, гдѣ онъ получилъ примѣненіе, отчасти же послѣдующимъ и на ряду съ послѣднимъ системой децентрализаціи ревизіи.

Гос. Контроль не ограничивается ревизіей отчетности денежныхъ капиталовъ, онъ обнимаетъ и ревизію капиталовъ матеріальныхъ.

Выводы и заключенія о выгодности или невыгодности финансовыхъ операцій Гос. Контроль (какъ и въ З. Европѣ) представляетъ на окончательное заключеніе законодательной власти.

Судебныхъ функцій (какъ въ Бельгіи, Италіи и Франціи) Гос. Контроль въ Россіи, подобно Австріи, не имѣетъ вовсе; однако онъ не лишенъ обязанностей политическихъ и адми-

нистративныхъ; послѣднія, главнымъ образомъ, заключаются въ томъ, что всѣ вопросы, возбуждаемые Министерствами и касающіеся гос. отчетности (или вообще гос. счетоводства) поступаютъ на заключеніе Гос. Контролера; конечно, права административныя не такъ широки, какъ въ Австріи, гдѣ вся счетная часть находится въ вѣдѣніи Сч. Палаты, но за то Гос. К-ль въ Россіи имѣетъ права законодательнаго почина.

Права Гос. Контроля въ Россіи сравнительно весьма ограничены въ отношеніи наложенія взысканій на отчетныхъ лицъ за медленное и несвоевременное представленіе отчетности на ревизію; въ случаѣ недоставленія отчетными лицами въ опредѣленный срокъ счетовъ, Гос. Контроль имѣетъ право требовать и, если требованіе его останется безъ удовлетворенія, жаловаться соотвѣтствующему начальству. Не строго опредѣлено также и право наложенія начетовъ: начеты, налагаемые Гос. К-емъ, не имѣютъ никакой силы безъ согласія начальства того лица, которое подлежитъ начету.

Широкія права въ этомъ отношеніи имѣютъ контрольныя учрежденія Зап. Европы (Бельгія, Италія и др.), а во Франціи при Сч. Палатѣ есть даже спеціальная должность—procureur general, на обязанности котораго лежитъ наблюденіе за своевременнымъ представленіемъ отчетности распорядительными учрежденіями.

Принципъ единоличности управленія Государственнымъ Контролемъ съ особенной строгостью проведенъ въ Англіи (sur une seule tere. Bull. de stat.); въ другихъ государствахъ, въ томъ числѣ и въ Россіи, наряду съ единоличнымъ управленіемъ (президенты, Гос. Контролеръ), введено начало коллегіальности, съ особенной силой въ Бельгіи и Франціи, а затѣмъ въ Пруссіи, Австріи, Россіи и др. но въ этихъ послѣднихъ все-таки права Гос. К-лера (Президента) весьма обширны: хотя важнѣйшіе ревизіонные вопросы поступаютъ на коллегіальное разрѣшеніе (въ Россіи — въ Совѣтъ Гос. К-ля), но Гос. К-еръ можетъ не согласиться съ мнѣніемъ большинства и передать данный вопросъ на окончательное разрѣшеніе Короны.

Такимъ образомъ, Государственный Контроль, возникнувъ на зарѣ европейской цивилизаціи, постепенно развиваясь и усовершенствуясь, нынѣ сталъ уже на болѣе твердыхъ осно-

ваніяхъ, выработалъ себѣ опредѣленный кругъ задачъ, проникъ всю финансовую жизнь государства и завоевалъ себѣ прочное положеніе въ государственномъ управленіи; правда, положеніе его не вездѣ въ одинаковой мѣрѣ самостоятельно и независимо отъ администраціи, но такая постановка Гос. К-ля противорѣчитъ самой природѣ послѣдняго и со временемъ, есть надежда, Государственный Контроль займетъ вполнѣ независимое отъ администраціи положеніе, какъ непосредственный органъ законодательной власти, ей только подчиненный.

ЦѢНА 1 РУБ.